XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

EDSON RICARDO SALEME

MÔNICA DA SILVA CRUZ

JOAQUIM SHIRAISHI NETO

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme; Joaquim Shiraishi Neto; Monica da Silva Cruz.– Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-559-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1.Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Sociedade. 3. Gestão. 4. Administração. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (26 : 2017 : São Luís/MA, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

Universidade Federal do Maranhão - UFMA
São Luís – Maranhão - Brasil
www.portais.ufma.br/PortalUfma/index.jsf

XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

O Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I trouxe no curso de suas apresentações o talento dos pesquisadores selecionados a expor os artigos. Sob o comando da equipe de professores coordenadores, em tempo regulamentar, os autores expuseram seus estudos sobre temáticas relevantes e atuais. Ao final do tempo proposto, alguns debates revelaram a importância dos temas discutidos.

Um dos focos de investigação centrou-se na efetivação do direito à moradia por meio da implementação de normas e programas governamentais existentes sob a égide da Lei n. 11.977, de 2009, e as modificações estabelecidas por meio da Lei n. 13.465, de 2017. Esta Lei também trouxe um novo desafio para o poder público municipal: o direito de laje. Desta forma, o Código Civil atual ganhou novos dispositivos, com a introdução do artigo 1510 – criando instituto até então não regulamentado perante os registros imobiliários. O direito está atualmente reconhecido como direito de superfície por sobrelevação, por meio do qual se consigna a matrícula da laje em instrumento próprio, tal qual uma propriedade. Na prática, a parte superior de uma habitação é transformada em local para que outra família possa ali estabelecer sua morada.

Outro aspecto importante abordado foi o da política pública de regularização fundiária dos loteamentos clandestinos e do parcelamento irregular do solo, que disseminam favelas por todo o País. Nesse sentido, a regularização fundiária despontou como meio para transformação desses locais de ocupações irregulares em Reurbs-S, nos termos da já citada Lei n. 13.465, de 2017. Desta forma, loteamentos, antes irregulares, poderão receber infra-estrutura adequada, proporcionando moradias com respeito e observância aos direitos sociais do indivíduo. Esse direito ainda foi analisado se apoiando no direito à cidade em um contexto globalizado correlacionando a inefetividade dos direitos humanos em face da insuficiência de reconhecimento e redistribuição decorrentes da precarização dos direitos próprios do Estado Social.

Tema também de relevante importância foi o direito à participação popular, sobretudo quando algumas iniciativas do poder público efetiva a alteração do Plano Diretor sem garantir a necessária participação popular, contrariando, assim, a concepção de democracia participativa. Constatou-se que a dita participação popular corresponde, na prática, a um mecanismo artificial que escamoteia a verdadeira face do pensamento neoliberal que se

revela por meio de ações permeadas por interesses do capital. Neste contexto, um grupo de estudos também fez um apanhado evolutivo das funções sociais da cidade. Destacou a função social democrática demonstrando se a cidade cumpria a exigência legal de promover a cidade ao status de democrática.

Ainda no âmbito da análise do direito à cidade sustentável verificou-se uma ocorrência frequente nas favelas brasileiras: o fenômeno da gentrificação. Essa transformação local ocorre de maneira reiterada deslocando o possuidor original e gerando espaço a uma nova classe social que ali vai paulatinamente se instalando. Não se trata de algo natural. São os interesses econômicos que ganham espaço em detrimento de pessoas de baixa renda e com insuficiência de recursos para se estabelecer. O resultado é invasões em novas áreas com o comprometimento dos recursos naturais bem molestados pelo excesso de posseiros que se instalam se nenhum tipo de observância a regras urbanísticas ou ambientais.

Os fenômenos culturais também ganharam espaço entre os pesquisadores. Esclareceu-se a ocorrência de grafismos como algo que se desponta naturalmente do seio urbano de forma a torná-lo um local aconchegante e com características próprias. No aspecto cultural ainda se enfocou a defesa de ambientes culturais relevantes para o cenário nacional, como Ouro Preto, em Minas Gerais e algumas localidades na Bahia.

Na sequência deu-se enfoque ao planejamento urbano e a atuação do Poder Público Municipal em sua execução. Seria o Município o ente mais adequado para arquitetar o planejamento urbano de forma eficiente diante de transformações estruturais na economia global? Nesse sentido, demonstrou-se a influência das transformações nas políticas urbanas locais, geradas sobretudo a partir do interesse dos grupos locais com maior poder aquisitivo.

A função social da cidade foi igualmente considerada em uma perspectiva constitucional comparada entre Brasil e Colômbia. Diante das peculiaridades dos dois sistemas jurídicos entabulou-se a questão da realização prática deste direito fundamental social. O trabalho esclareceu particularidades constitucionais e os pontos favoráveis e desfavoráveis que ambos os países poderiam corrigir a partir da observância da experiência do outro na implementação de políticas públicas em prol da materialização da função social da cidade.

O Direito Urbanístico no Brasil é ciência nova. O Estatuto da Cidade possui menos de vinte anos e novas normas de apoio a uma urbanização adequada foram há pouco editadas. A própria Lei n. 13.465, de 2017, tem pouco mais de três meses. Existem muitos desafios a serem enfrentados e resolvidos. Numa digressão, muitos problemas ainda rondam o debate. O primeiro deles, como materializar os programas de reurbanização sem os cuidados que a

Lei n. 11.977, de 2009, determinava. Estes problemas serão futuramente orquestrados pelos diversos atores envolvidos com a regularização fundiária. O segundo paira sobre a dificuldade em se implementar bons planos diretores, com os cuidados que as normas determinam, sobretudo com a participação popular, estabelecida como obrigatória nos diversos diplomas ultimamente publicados.

Diante desse quadro repleto de novidades e desafios, convida-se a comunidade científica para que aprecie esta publicação, não sendo exagero dizer que os trabalhos do Grupo de Direito Urbanístico e Alteridade têm o mérito de contribuir para melhorar e apontar caminhos para a consolidação das normas existentes, de modo que o futuro do País, diante de tantas invasões e crescimento desordenado das cidades possa, enfim, buscar melhores soluções para o desenvolvimento sustentável das cidades.

São Luís, 20 de novembro de 2017.

Prof. Dr. Edson Ricardo Saleme (UNISANTOS)

Prof. Dr. Joaquim Shiraishi Neto (UFMA)

Profa. Dra. Monica da Silva Cruz (UFMA)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A EFETIVAÇÃO DO DIREITO A MORADIA ATRAVÉS DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE /RS

THE EFFECTIVENESS OF THE DWELLING RIGHT THROUGH THE IMPLEMENTATION OF THE PROGRAM MY HOUSE MY LIFE IN THE MUNICIPALITY OF RIO GRANDE / RS

Nadja Karin Pellejero
Eder Dion De Paula Costa

Resumo

O tema escolhido abordado neste trabalho refere-se a uma análise sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e outras políticas públicas implementadas nos últimos anos no município de Rio Grande/RS. Pretende-se assim, verificar os impactos dessas políticas públicas direcionadas a moradia, com relação ao processo de urbanização e crescimento de tal cidade, priorizando-se a análise de estudo de caso no Bairro Junção, considerando para tanto, a necessidade da efetivação do direito a moradia essencial para a efetivação de uma justiça social includente.

Palavras-chave: Políticas públicas, Moradia, Cidadania, programa minha casa minha vida

Abstract/Resumen/Résumé

The subject of this essay refers to an analysis about public politcies directed to housing implemented in the past few years. The spacial frame occurs in the county of Rio Grande, RS. The purpose of this essay is to verify the impacts of the public housing located in the context of urban incresing of the city, considering the necessity of dealing with the issue of housing as a human right, essentially buoyed by the principles of human dignity and solidarity, essential to an establishment of social justice included.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public politcies, Housing, Citizenship, Program my house my life

INTRODUÇÃO

O estudo das Políticas Públicas tem fomentado grandes debates e pesquisas nas mais diversas áreas do conhecimento desde a administrativa, social e até na jurídica, pesquisa-se esta temática através do aporte teórico ou por situações vivenciais e práticas, sendo possível seu estudo através de um enfoque de serviços públicos ou ainda, como prestação efetuada á população. O direito a moradia digna tem origem na necessidade de soluções que reduzam o alto déficit habitacional que ocorre no país, mormente nas médias e grandes cidades atingindo principalmente, as camadas populares mais humildes.

Qualquer ser humano possui a necessidade intrínseca de "ter onde morar", a moradia é antes de tudo um elemento basilar da existência humana, essencial para garantir a própria sobrevivência, sendo entendida como local de descanso físico e emocional, espaço onde se tem o abrigo e a proteção contra o mundo externo, referência de acolhimento, e ainda, integração familiar.

Daí compreender-se como fundamental zelar pelo reconhecimento, a garantia e efetivação desse direito fundamental. O conceito de moradia vai além do simples "sonho da casa própria", pois ultrapassa o conceito de propriedade, posse, ou até mesmo noções de detenção ou ocupações e invasões. Ainda, resta também transpor a simples conceituação material de casa como sendo um imóvel simplesmente entendimento de forma simplista como um local com endereço, estruturado pelo seu tamanho ou número de habitações que possui.

Deve se buscar atingir outros critérios, que se relacionem ao acesso a serviços públicos essenciais para que os moradores possam usufruir dignamente de seus direitos enquanto cidadãos eis que a prestação de serviços básicos como fornecimento de água e energia elétrica, além de estrutura sanitária e de escoamento e outros serviços tais como, transporte e segurança.

Entende-se que habitação, casa, domicílio, residência, assentamento, moradia, lar e abrigo são termos que têm em comum o fato de representarem o local em que alguém vive. Todos abrangem um plexo de interesses e necessidades básicas vocacionadas à proteção, segurança e bem-estar do morador.

Os problemas envolvendo a efetivação do direito à moradia são os mais diversos e, sob alguns aspectos dotados de grande complexidade. Sob o enfoque das políticas públicas, pode-se relacionar o elevado déficit de oferta de unidades habitacionais, em especial para pessoas de média e baixa renda, sabe-se que mesmo que haja recursos que se direcionem ao financiamento da casa própria as exigências estão na maioria das vezes fora do alcance de

grande parte da população, o que faz com que os possíveis candidatos (especialmente os de camadas mais populares) não consigam reunir os requisitos necessários para atendê-las. Ademais, outro problema é que a desenfreada urbanização contribuiu para uma ocupação irracional e mal distribuída do próprio espaço físico das cidades com um aproveitamento irregular das diversas áreas que compõem a malha urbana.

O direito à moradia teve recepção na legislação brasileira principalmente porque o Brasil é signatário de tratados internacionais que versam sobre direitos humanos, o mesmo incorporou-se à Constituição Federal de 1988 através da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, a qual o incluiu no artigo 6º, que trata dos direitos fundamentais sociais. A moradia é um direito fundamental e sua aplicabilidade deve ser instantânea e de eficácia plena, porém, devido às previsões orçamentárias do Estado, muitas vezes não permitem que se tenha um alcance social que atinja os anseios da maioria da população, por isso acaba sendo inviável.

Diante disso, a implementação de políticas públicas habitacionais no país acaba não sendo tão exitosa como se prevê, eis que entre as classes sociais menos favorecidas sempre existiu um grande déficit habitacional, em quem pese o comprometimento dos últimos governos federais com a implementação de Programas como Minha Casa Minha Vida entre outros, conforme será abordado neste trabalho.

1. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e demais reflexos nas políticas públicas em Rio Grande/RS

O PMCMV é originariamente um programa econômico o qual foi concebido pelos Ministérios da Casa Civil e da Fazenda, inicialmente, cumpre salientar que a Lei Federal n°. 11.977, de 07 de julho de 2009, a qual instituiu o PMCMV, buscou alternativas que incentivassem a construção e a aquisição de novas moradias pelas famílias com renda mensal de até dez salários mínimos. Tal Programa buscou incluir requisitos mínimos às políticas estaduais e municipais de prioridade no atendimento habitacional, específicas para cada localidade, porém para ter uma maior abrangência foram criados depois novos programas habitacionais, tais como: o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), que buscou incluir famílias com rendimentos de até seis salários mínimos e que tivessem o interesse de adquirir sua primeira casa própria. O PMCMV foi uma proposta inovadora no enfrentamento do problema habitacional, pois buscou ofertar a população de baixa renda moradia de baixo custo, através de um processo de seleção criterioso que contemplasse realmente quem necessitava de tal política habitacional.

Tal Programa juntamente com o PAC objetivou acelerar o crescimento econômico sendo que o PAC surgiu a partir de janeiro de 2007 e seu início englobou um conjunto de políticas econômicas projetadas para serem cumpridas dentro de um plano plurianual de 04 anos, prevendo investimentos totais de R$ 503,9 bilhões de reais em um período de 2007 até 2010, abrangendo uma série de investimentos na área de infraestrutura, saneamento, habitação, transporte e outros, os quais foram divididos em cinco blocos distintos.

O plano teve ainda a sua segunda etapa, ficando conhecido como o PAC 2, lançado em 29 de março de 2010, a meta de gastos para o plano foi de R$1,59 trilhões de reais, numa série de segmentos, destinados em seis áreas, tais como transportes, energia, cultura, meio ambiente, saúde, área social e habitação.

Na ocasião foi implantada, também, a segunda etapa do Programa Minha Casa Minha Vida, cujo objetivo é o de reduzir o déficit habitacional, dinamizar o setor de construção civil e gerar trabalho e renda.[1]

Lançado em 2009, o PMCMV do governo Federal, visa oferecer melhores condições de financiamento de unidades habitacionais aos brasileiros de baixa renda. Em Rio Grande, desde que o programa foi criado, foram entregues muitas moradias, interessante ressaltar que tal programa é dividido em modalidades, entre essas, estão o Minha Casa Minha Vida, financiado com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), e o Minha Casa Minha Vida Entidades, a título de curiosidade informa-se que nos municípios vizinhos de Pelotas e Santa Vitória do Palmar, no mesmo período, foram entregues aproximadamente 3 mil e 600 unidades habitacionais respectivamente.

De acordo com o secretário de Município de Habitação e Regularização Fundiária, Gilmar Ávila, em Rio Grande, existem conjuntos habitacionais que foram feitos com recursos do Minha Casa Minha Vida e do Minha Casa Minha Vida Entidades, foi explicado que as duas modalidades se diferenciam, porque, no Minha Casa Minha Vida, os recursos são do FAR e o proponente é a Prefeitura Municipal, a qual realiza chamamento público para a seleção das construtoras, de outra forma no Programa "Entidades", os proponentes, são as associações e cooperativas credenciadas junto ao Ministério das Cidades conforme será analisado no capítulo a seguir.

No município em estudo, segundo dados trazidos pela Secretaria de Habitação, a construção do primeiro conjunto habitacional, pelo Minha Casa Minha Vida com recursos

[1]Tais informações são claramente explicadas na Secretaria Nacional de Habitação, no portal do Governo Federal. Deve ser verificada a adequabilidade da contrapartida oferecida aos percentuais mínimos definidos pelo Ministério das Cidades, em conformidade com a LDO e com base no IDH-M, conforme disposto no site do Ministério das Cidades, por município/estado/DF, no endereço www.cidades.gov.br.

(FAR), começou em 2010 e foi concluída em 2012 e foi este o Residencial Carreiros (Champagnat), o qual possui 240 unidades habitacionais, salienta-se que, na época, a Prefeitura Municipal fez o chamamento público, e as empresas interessadas participaram do processo.

Ainda, outra obra totalmente construída e já entregue foi o Residencial São João, que conta com 180 unidades habitacionais. Neste, as construções iniciaram entre o final de 2010 e início dos anos de 2011, sendo entregues no início de 2013. O Residencial São João, também foi construído com recursos do FAR, entretanto neste a Caixa Econômica Federal organizou o processo de chamamento público, tal fato desencadeou-se porque a seleção das famílias foi pelo Minha Casa Minha Vida Entidades, e a área na qual o residencial foi erguido era patrimônio pertencente ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Em construção, tem-se a obra do Residencial Bragança que contemplará 748 unidades habitacionais nas faixas 2 e 3 MCMV abrigando assim mais de 130 familias que já estão cadastradas na Secretaria de Habitação. A questão da moradia perpassa outras questões fruto de um crescimento desigual e excludente observado principalmente, nos centros urbanos, questões esta como situações da especulação imobiliária e dificuldade de acesso do trabalhador ao seu local de trabalho, condicionando o surgimento de outros problemas como a redução das suas horas de descanso e maiores despesas com transportes.

Há que se falar inclusive nessa situações do princípio da segregação urbana, conceito trabalhado por Raquel Rolnik[2], logo, entende-se que a segregação seria um processo em que ocorre uma organização espacial baseada no surgimento de áreas homogeneizadas em seu conteúdo interno e áreas díspares em relação ao conjunto da cidade, que prejudica unicamente as populações carentes, em decorrência da valorização da terra urbana, em razão até mesmo de renovação urbanística, e tornam um fator preponderante à expulsão da população carente para a periferia.

1.2 A questão urbana no Brasil

Há muito tempo vem se discutindo acerca dos problemas habitacionais no país especificamente na área urbana, no decorrer dos anos o direito à moradia tem estado ausente

[2] A autora aduz que o processo de segregação socioespacial, conceitualmente surge com a “Escola de Chicago”, primeiramente com Robert Park e a seguir com Mackenzie, que define como uma concentração de tipos de população dentro de um dado território. Na cidade capitalista a segregação está relacionada às diferenças de classes e a localização destas no espaço urbano. É neste espaço que se verifica como as classes utilizam e se apropriam de espaços localmente diferenciados.

de grande parte da população brasileira, eis que o direito infelizmente, muitas vezes atrela-se as regras do capitalismo de forma desigual e seletiva.

No Brasil, as políticas públicas relacionadas à habitação foram em sua origem populistas, especialmente, no período de 1930 a 1950 e no período militar subsequente, apesar de que no período Vargas houve tentativas de implementar uma política habitacional o que na prática não ocorreu, eis que as estruturas criadas para efetuar soluções no problema habitacional, não tinham em sua essência tal objetivo, por isso, por exemplo, institutos como os IAPs (Institutos de Aposentadoria e Previdência Social), e as CAPs (Caixas de Aposentadoria e Pensões), tinham como objetivo garantir a seguridade social, pois especificamente tratavam da aposentadoria.

A habitação não era a essência de tais políticas públicas, sendo deixado em um segundo plano nos referidos institutos previdenciários, porque se priorizava a capitalização de recursos, sendo que estes só seriam utilizados para programas de construções de moradias na década de 30 através do Decreto 19.469, de 17/12/1930.

A partir dessa década é que o Estado Novo passou efetivamente a mobilização de recursos financeiros direcionando-os a questão da moradia, há nesse período uma série de entraves institucionais e políticos, eis que o problema maior era como sustentar um sistema de políticas públicas habitacionais que se destinam a população de baixa renda em um Estado onde não há grandes subsídios que contemplem essa necessidade?

Contudo, a camada popular, principalmente em situações de crise financeira é relegada a um segundo plano, ocorre que as políticas habitacionais priorizam as classes média e alta por terem maior capacidade de endividamento. Exemplo disso ocorreu com o BNH, conforme será visto a seguir, que diante do aumento da inadimplência desencadeado pela crise, alterou o foco da concessão de financiamentos, beneficiando assim especialmente a classe média.

Historicamente, pode se afirmar que uma das primeiras ações que impactaram o setor da habitação no país foi a criação da Fundação da Casa Popular (FCP), no ano de 1946, esta fundação era direcionada especificamente para a construção de casas populares, tal instituição é um marco, pois caracterizou a ruptura de políticas implementada pelos IAPs, a medida que tentou focar a promoção da aquisição de habitação pelas classes de baixa renda.

A FCP objetivou a concessão de incentivos a fim de diminuir custos para a aquisição de moradias populares, através de subsídios indiretos como, por exemplo, a construção de moradias em terrenos doados pelas prefeituras, taxas de juros diminuídas e um prazo de financiamento mais longo para o comprador final do imóvel.

Entretanto, apesar de realizar várias operações concernentes a políticas urbanas tal fundação teve suas atribuições reduzidas drasticamente no ano de 1952, tal medida foi desencadeada por falta de interesse político e aplicação de recursos que viabilizassem sua plena operabilidade. Convém lembrar que a década de 50 foi marcada por um forte desenvolvimentismo com crescimento na industrialização e intervencionismo estatal direcionado no sentido de que o espaço urbano se adequasse ao fluxo de automóveis que aumentara consideravelmente. Mas, novamente a desigualdade social era gritante, pois a classe média era quem tinha acesso a bens de consumo e, por conseguinte, acesso a financiamentos de imóveis, ás classes mais desfavorecidas estabeleciam-se ás margens ou periferias dos centros urbanos em loteamentos ilegais e lugares de difícil acesso e sem a mínima estrutura. Quanto a isso, cabe aqui uma colocação pertinente trazida na atualidade por Rolnik, que assim brilhantemente, afirma:

> Ao tratar dos assentamentos populares das cidades ao redor do mundo, a categoria "ilegal" não deve – e não pode – ser absolutizada. Em vários casos, a maioria dos habitantes vive em sistemas de posse que podem ser considerados paralegais, semi-legais, ou quase legais, tolerados ou legitimados por leis costumeiras ou pelo simples uso ou tradição, reconhecidos ou simplesmente ignorados pelas autoridades. (ROLNIK, 2015. pg 175).

Observa-se que desde esse período até os dias atuais a denominação "ilegal" continua sendo usada no mesmo sentido excludente sem considerar o contexto social, territorial e sociológico dessas populações.

Continuando a abordagem histórico-política, em tal período do governo de Juscelino Kubitschek não houve maiores avanços quanto à minimização do problema habitacional eis que mesmo sendo construíssem mais moradias**,** estas eram permeadas por relações de clientelismo e jogo de interesses, à medida que critérios obscuros determinavam "onde" seriam construídas e "para quem" seriam destinadas, tanto é verdade, que a FCP vigiu por quase 20 anos e nesse período apenas construiu algo aproximado a 17.000 (Dezessete mil) moradias.

Em 1964 houve a extinção da FCP, e o governo militar criou o PNH (Plano Nacional de Habitação) tal plano priorizava impulsionar a economia através do incentivo á construção civil para que se atingisse uma melhor estrutura social buscando no planejamento urbano a "solução" para as ocupações e loteamentos "ilegais", sem observar, porém as necessidades dessas populações de forma que a estas eram destinadas áreas distantes dos centros urbanos.

Pode-se imaginar um processo de "higienização" análogo ao que foi implementado neste ano pelo Prefeito de São Paulo João Dória o qual tem atuado na contramão das políticas públicas, segregando moradores a partir de remoções que não oferecem alternativas dignas

“para onde ir”.Tem-se, então, que no final dos anos 60 não há uma preocupação com políticas públicas para a moradia, mas sim uma preocupação em marginalizar essas populações e criminalizar movimentos sociais de resistência que começaram a surgir para tentar combater tais políticas segregacionais.

Nessas circunstâncias há que se analisar a atuação do então criado Banco Nacional de Habitação (BNH) que se transforma em uma referência na questão urbana da época, eis que pioneiro por ser direcionado totalmente ao setor habitacional, e também responsável pelo financiamento de materiais de construção, e programas de saneamento entre outros, nessa fase surge um sistema de financiamento que possibilitaria captar montantes subsidiados tendo como base o FGTS os quais, resultaram em valores importantes para o início desses investimentos.

Ainda, o BNH tinha como função controlar o SFH – Sistema Financeiro de Habitação (criado pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964) orientando de que forma se implementariam as políticas para aquisição da casa própria e a seguir a criação das COHABS. Logo, para tentar minimizar esses impactos, surge o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) no qual houve um pequeno avanço no sentido de que tal programa preocupava-se que houvesse condições de infraestrutura e saneamento para os novos moradores, porém na prática não houve êxito em sua implementação, pois os locais onde foram construídos normalmente eram longínquos e de difícil acesso a população.

Em 1986 em meio a grande crise financeira ocorre a extinção do BNH e com isso, a transferência de suas funções para a Caixa Econômica Federal (CEF) - a qual a partir daí torna-se “exclusivamente” responsável pelos programas de financiamento para a moradia, resta claro assim, a ausência de comprometimento do governo com o problema da moradia, eis que nada havia sido solucionado e a população mais pobre continuava á margem de todo esse processo sem ter direito a uma vida digna.

No que concerne ás cidades, a questão da Reforma Urbana foi proposta somente em 1963 sendo formulada pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, contudo o golpe de 1964 aniquilou totalmente tais demandas.Ainda, em 1985 foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que buscou unir diversos segmentos sociais os quais primeiramente reivindicavam questões relativas ao acesso à moradia, porém, com o passar do tempo acabaria surgindo um novo engajamento diante da imperiosa necessidade de se buscar a idéia de “uma cidade para todos”, cidade esta com acesso a transportes, segurança, infraestrutura adequada, e possiblidade de uma moradia digna.

Tal movimento buscou que se elaborasse uma proposta legal que modificasse o *status* vigente primando por não mais excluir das políticas públicas relativas a moradia, a parcela da população de baixa renda, ou seja aquela mais hipossuficiente e alijada de uma vida digna, pois sem moradia era impossível até mesmo exercer seus direitos enquanto "cidadão" eis que: *as alternativas de habitação, que incluem infraestrutura e serviços urbanos, demandadas pela maior parte da população não eram encontráveis nem no mercado, nem nas políticas públicas.*" (Maricato 2015, p. 81).

Em 1986, o MNRU conceitua a reforma urbana a partir de uma nova proposta ética a qual entende a necessidade de um novo modelo que não parta mais de uma urbanização pautada na desigualdade social, onde a exclusão e a segregação do espaço urbano sigam atendendo aos interesses das classes mais elevadas e da especulação de grandes empreendimentos imobiliários. Há um processo de reflexão e politização a medida que se busca uma efetivação da justiça social através da inclusão, reivindica-se uma reforma urbana que efetivamente dê acesso "ao direito á cidade" onde se cumpra a função social que tanto se almeja.

Nos anos 90, o governo de Fernando Collor de Mello foi criado o PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação), que intencionava financiar em torno de 245 mil moradias, o que não aconteceu, a seguir no mandato de Itamar Franco nos anos de 1992 a 1994 foram criados os Programas Habitar Brasil e Morar Município, os quais objetivavam o financiamento para que se construíssem casa populares direcionadas as camadas de baixa renda, contudo tais propostas não obtiveram êxito devido a inúmeros entraves burocráticos e exigências que impossibilitavam muitos municípios de captarem os recursos necessários a serem disponibilizados.

A seguir, na gestão de Fernando Henrique Cardoso havia certa esperança (talvez por ser este um sociólogo) de que houvesse um maior engajamento e comprometimento com questões sociais, o que não aconteceu, entre tantas situações que causaram frustração, tem-se a dos recursos oriundos do FGTS e SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) os quais foram manipulados de forma a consolidar e favorecer a classe média, o que certamente foi ao encontro da política neoliberal adotada por tal governo, e talvez, às exigências impostas pelos bancos internacionais, como o FMI (Fundo Monetário Internacional).

Nesse contexto, de acordo com Maricato:

> De modo não muito diferente dos governos anteriores, o de FHC baseou seus investimentos habitacionais em recursos onerosos: FGTS e SBPE.
> Os recursos "a fundo perdido" do Orçamento Geral da União (OGU), indispensáveis para atingir a população de baixa renda através da promoção pública, foram diminutos, como revela dados divulgados pela própria SEPURB: entre 1995 e 1997

> a União investiu R$ 612.648,00 de recursos orçamentários na área de habitação, o que resulta em aproximadamente R$ 200.000,00 por ano. Essa quantia é menor do que investe na área o Chile, país que tem perto de 12 milhões de habitantes (menos de 10% da população brasileira), investe na área. No mesmo período foram aplicados R$ 3.255.198,00 de recursos do FGTS nos programas habitacionais (MARICATO, 1998 p.06).

Diante da análise acima, verifica-se que na prática não houve interesse político que atendesse as demandas sociais, principalmente àquelas relacionadas ao problema da moradia. De forma meramente discursiva tal governo, abordava questões relativas à descentralização, diversidade, mas por outro lado, enfatizava de forma preconceituosa conceitos como: áreas ilegais, regiões de favelas e ocupações em periferias.

Relevante ressaltar um marco importante ocorrido em tal governo, que foi a criação do Estatuto da Cidade, em 2001 (Lei Federal nº 10.257), a qual tramitou durante quase 10 anos até sua aprovação e promulgação. Tal Estatuto é um instrumento jurídico utilizado até os dias atuais no planejamento urbano como garantidor da aplicabilidade de políticas públicas que priorizem as regularizações fundiárias pautadas na função social da propriedade.

Em linhas gerais entende-se que as historicamente, as políticas publicas para a moradia nesse período não atingiram o objetivo que se esperava, eis que o acesso a moradia não foi direcionado a classes populares e de baixa renda e sim a classe média, de forma que deveriam ser implementadas não excluindo a classe média e sim priorizando a inclusão das classes menos favorecidas. Essa política habitacional distorcida e ineficaz contribuiu decisivamente para que convergíssemos para a realidade atual, que está sendo modificada nos últimos mandados presidenciais conforme será analisado a seguir a partir de investimentos direcionados a classes populares para assim efetivar a justiça social que tanto se almeja. Certamente, é um trabalho árduo, pois os aproximados 16 anos de mandato nos governos Lula e Dilma (interrompido este último a partir de um “Golpe” que dilacerou a democracia no país) não seriam suficientes para suprir uma demanda que atravessa quase um século.

1.3 O governo Lula (2003 a 2010) e o governo Dilma (2011 a 2016) e a efetivação do Direito á moradia

Segundo dados do Governo Federal há na atualidade uma defasagem habitacional de aproximadamente 08 milhões de moradias sendo este problema vivenciado em sua esmagadora maioria nos grandes centros urbanos, diante disso, buscasse implementar políticas públicas que viabilizassem o acesso a moradia e por assim dizer, o acesso a própria cidade.O ano de 2002 foi um momento marcante na história do processo político brasileiro a

vitória do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva nas urnas representou uma ruptura com o ‘velho modelo político’ consolidando assim uma série de expectativas e esperanças no que tange a reformas e implementação de políticas públicas que priorizassem as camadas mais pobres do país. Conforme Rolnik:

> O chamado Projeto Moradia fazia parte de um conjunto de propostas do Instituto Cidadania, coordenado por Lula, tendo em vista a construção de uma política para o país que associasse o enfrentamento da questão social ao crescimento econômico e á geração de emprego. (ROLNIK, 2015. pg.295)

Então, considerando que houve um grande crescimento no contingente populacional urbano - notadamente nos últimos 50 anos - tendo este aumentado de 31,2% para 75,6%, a questão urbana foi uma das principais preocupações de tal governo.

A criação do Ministério das Cidades, não deixa dúvidas quanto ao fato deste problema ser uma das prioridades a ser tratadas pelo respectivo presidente. O Ministério das Cidades foi criado para coordenar e também atuar na gestão da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, no intuito de assim envolver integralmente políticas públicas direcionadas á cidade.

E ainda, como proposta buscava a necessária articulação entre União, Estados e Municípios para que estrategicamente se criasse uma forma de resolver ou ao menos, minimizar os problemas urbanos no país, especialmente os relacionados ao grande déficit habitacional bem como a regularização fundiária, sendo que assim buscou efetivar estas políticas públicas muitas vezes amparado pelo Estatuto das Cidades.

Contudo, diante da urgência de buscar soluções para resolver o problema da moradia foi lançado o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) oriundo da Medida Provisória 459/2009 a qual foi convertida na Lei nº 11.977, datada de 07 de julho de 2009, este abrangia famílias com renda bruta de até R$ 1.395,00, salientasse que o Ministério das Cidades era responsável por sua gestão e a Caixa Econômica Federal incumbia o papel de operacionalizá-lo.

É essencial observar que tais imóveis são de propriedade exclusiva do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e integram seu patrimônio até serem alienados. Informa-se que as famílias beneficiadas pelo Programa são indicadas pelo Município, Governo do Estado ou Distrito Federal, a seleção dessas famílias é realizada pela própria Caixa Econômica Federal. Os recursos utilizados no Programa advém do FAR e foram de aproximadamente R$ 14 bilhões sendo a distribuição orçamentária realizada nas 27 Unidades Federativas do Brasil,

Interessante é que segundo dados do Governo Federal, para fins de orçamento, o que é pautado é um estudo do déficit habitacional dos municípios que compõem às respectivas

unidades, assim para fins de contratação do orçamento disponibilizado, são priorizados os projetos que apresentam a seguinte ordem:

a) maior contrapartida/participação dos Estados e Municípios;

b) menor valor de aquisição das unidades habitacionais;

c) empreendimentos em regime de loteamento;

d) existência de prévia infra-estrutura;

e) Atendimento a regiões que recebam impacto de grandes empreendimentos de infra-estrutura (usinas, hidrelétricas, portos).

Conforme dados trazidos nesta dissertação, entende-se que o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) é a maior iniciativa de acesso à casa própria já criada no Brasil, sendo considerado por muitos estudiosos como o programa, que modificou a questão da habitação no país, eis que buscou sanar o problema da moradia de forma mais holística possível relevando desde a localização do imóvel, bem como o perfil das famílias escolhidas e ainda a infra-estrtura do local, procurou também auxiliar na geração de emprego a medida que criou milhares de oportunidades laborais aos trabalhadores da construção civil.

Segundo dados do próprio site do Governo Federal, este informa que tal programa busca facilitar a conquista da casa própria para as famílias de baixa renda. As concessões de benefícios pelo MCMV são feitas por faixa de renda, sendo que há dois programas o urbano e o rural, aqui será analisado somente o primeiro por ser este objeto do trabalho proposto, eis que o mesmo se destina a moradores de centros urbanos, de acordo com as faixas de renda bruta mensal das famílias, agrupados nas seguintes formas de atendimento:

- Renda até R$ 1.800,00 - Podem ser atendidas pelas modalidades da FAIXA 1: MCMV Faixa 1, MCMV Entidades, ou MCMV Financiamento;

- Renda até R$ 6.500,00 - Podem ser atendidas apenas pela modalidade MCMV Financiamento, dividida em FAIXA 1,5, FAIXA 2 ou FAIXA 3.

Ainda há o programa MCMV-Entidades que é uma modalidade da FAIXA 1 o qual permite que famílias organizadas de forma associativa, por uma Entidade Organizadora – EO (Associações, Cooperativas e outros) habilitada, produzam suas unidades habitacionais - o que é mencionado também no trabalho em tela.

A meta total do Governo Lula-Dilma era construir um milhão de moradias, de acordo com a Caixa Econômica Federal o MCMV objetivava:

a) redução significativa do déficit habitacional brasileiro;

b) favorecimento da regularização fundiária urbana;

c) criação de fonte de demanda de capital e trabalho; e d) aumento do investimento na construção civil.

O governo da Presidente Dilma Rousseff deu continuidade a proposta implementada nas gestões anteriores do Presidente Lula sendo os investimentos do Governo Federal nessa denominada "Segunda Etapa" do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida (MCMV2) aproximadamente dez vezes além do valor que foi investido no programa inicial (34 bilhões de reais) sendo aqui no MCMV 2 - um montante de R$ 278,2 bilhões de reais.

Outra situação que se diferencia do Primeiro Programa é a ampliação de faixa de renda dos beneficiados a qual nesta fase 02, visou atender em sua maior parte (60%) famílias com rendimentos menores *,in casu*, famílias com rendimentos de até R$ 1.395,00 (Mil trezentos e noventa e cinco reais).

Cumpre frisar também que, houve um aumento na destinação de verbas de R$ 16 bilhões para R$ 30 bilhões a fim de atender questões relativas á urbanização e regularização de áreas, bem como auxiliar na construção de moradias e isentar as pessoas de baixa renda também quanto a despesas de seguro habitacional e emissão de documentos em cartórios.

Importante ainda esclarecer que, essas moradias em sua grande maioria destinam-se a beneficiários da zona urbana que possuam uma renda mensal cujo teto alcance R$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais) e a outra parte dos imóveis contempla a população rural com renda anual de até R$ 15.000,00 (Quinze mil reais).

Na prática, isto implica em um subsidio que diminui consideravelmente o preço que as pessoas pagariam pelo custo do imóvel, eis que para eles seria muito difícil arcar com financiamentos de valores mais elevados, por isso este programa também é caracterizado como sendo de transferência de renda.

Não se pode esquecer o papel desempenhado pela Secretaria Nacional de Habitação SNH a qual acompanha mediante avaliações, a implementação da Política Nacional de Habitação PNH, buscando articular-se com os demais entes federados para a aplicação de políticas públicas que visem a promoção e o acesso universal à moradia.

A SNH – que é vinculada ao Ministério das Cidades coordenou ainda no governo Lula a elaboração do Plano Nacional de Habitação - PlanHab, um dos mais importantes instrumentos para a implementação da nova Política Nacional de Habitação - PNH, prevista na Lei 11.124/05, a qual foi responsável por estruturar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS.

Uma das principais características desse plano foi a necessidade de um amplo processo de participação a fim de que se garantisse o direito á cidade e por conseguinte, o

direito a uma moradia digna. Organizaram-se assim debates regionais e também por setores, sendo estes locais essenciais para deliberação política.

Havia previsão de revisão orçamentária bem como planejamento na utilização de recursos a fim de que se pudesse assim, tentar universalizar o acesso à moradia digna para uma grande parte da população brasileira, porém dado o duro golpe que a democracia sofreu e a impunidade e instabilidade que a seguir se instauraram no país permeado por retirada de direitos e retrocessos jamais imaginados, pode-se já com isso, esperar a aniquilação de tais programas sociais.

A criação do Ministério das Cidades foi essencial para a melhoria na implementação de políticas públicas relacionadas a várias questões urbanas, entre elas a moradia (objeto da pesquisa em questão). Os artigos 182 e 183 do texto constitucional de 1988 foram o início do direcionamento legal que foi ao encontro de uma Reforma Urbana mais justa e eficaz, mas somente com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 é que tal realidade estaria mais próxima disso. O Estatuto possui como essência os instrumentos jurídicos e urbanísticos necessários para a real efetivação de uma política urbana, que implemente a gestão democrática das cidades, eis que *"no encontro de diferentes cenas urbanas, e do movimento daí resultante, que a cidade se faz como obra humana"* (LEFÈBVRE, 2001, pg. 52).

No seu texto, o Estatuto da Cidade estipula os instrumentos que o Poder Público, no município pode utilizar para o enfrentamento da desigualdade social e territorial no meio urbano, mediante a regulamentação e ampla discussão de problemas relacionados a moradia e a regularização fundiária, a Gestão Democrática Municipal (que consta no artigo 2º) é um deles, aqui é regulamentada a participação popular nas decisões jurídicas e políticas dos municípios concernentes ao planejamento urbano e a discussões orçamentárias entre outros.

2. O Município de Rio Grande seu Plano Diretor e aplicação de políticas públicas direcionadas à moradia

Na atualidade o Município do Rio Grande segue essas diretrizes possuindo em um Plano Diretor Participativo o qual foi "gerado" em consonância com uma gestão democrática, atendendo a todos os preceitos legais constantes no artigo 41 do Estatuto da Cidade, sendo um deles a questão habitacional, já que possui mais de vinte mil habitantes.3 Desta feita, foi o Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande (2008) sendo este um instrumento

[3] Segundo dados atuais do IBGE. População estimada em 2016: 208.641 (Duzentos e oito mil seiscentos e quarenta e um habitantes)

muito importante para auxiliar na solução dos problemas desta cidade (apesar de que em seu processo de implementação não houve a devida participação da população conforme o esperado). Por fim, importante lembrar ainda, que um dos importantes marcos no que tange a políticas habitacionais foi a aprovação do PL 268/2015 que tramitou na Câmara de Vereadores (proposto a partir de um estudo dos vazios urbanos realizado pelo Executivo Municipal no ano de 2014), salienta-se que o PL 268/2015 refere-se a questões como o parcelamento, edificação e utilização compulsória (PEUC) de áreas, conforme previsão dos artigos 5º e 6º da Legislação Federal (Lei nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade), para assim promover o melhor aproveitamento de terrenos vazios e ociosos bem localizados e atendidos por infra estrutura pública.Observe-se que atualmente, no país para que se inicie um processo de regularização fundiária existem dois meios: a regularização por meio judicial ou ainda através de estratégias conjuntas entre municípios e cartórios.

A lei que criou o programa "Minha Casa Minha Vida" trouxe consigo dispositivos a respeito da regularização fundiária. Um deles trata da questão administrativa, que permite ao prefeito da cidade e cartório local poderem, conjuntamente, dar início à regularização, sem a necessidade de uma demanda judicial. Assim, com a proposta de garantir a regularização administrativa e jurídica da posse dos imóveis para o benefício dos moradores de assentamentos urbanos irregulares, criou-se o projeto "Papel Passado". A iniciativa foi uma ação do Governo Federal, implementada através da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

Tal projeto só foi possível diante da transferência de recursos federais para que se procedessem intervenções técnicas, administrativas e judiciais a fim de viabilizar a regularização de edificações habitacionais residenciais e o parcelamento do solo urbano para a população de baixa renda.

Este projeto foi possível porque entre os quatro municípios selecionados para o programa do Governo Federal do Rio Grande do Sul estava Rio Grande, tal escolha implementada pelo Ministério das Cidades, foi essencial para que muitos rio-grandinos, pudessem registrar o seu imóvel conforme entrevista, o secretário Gilmar Ávila informou que no município foram beneficiadas mais de 3000 (três mil) famílias sendo estas representantes de aproximadamente 11% das 28 mil famílias contempladas pelo programa em todo o país. Tal política de regularização fundiária é essencial para que se possam regularizar áreas e empoderar àqueles que não têm acesso ao judiciário para adquirir a propriedade de seus imóveis.

O processo de regularização fundiária em Rio Grande foi na verdade gerido por uma equipe, denominada: Grupo de Trabalho Institucional (GTI), a qual foi coordenada pela Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária (SMHARF) e composto pelas Secretarias de Meio Ambiente, de Infraestrutura, de Coordenação e Planejamento, Procuradoria Geral do Município, Cartório de Registro de Imóveis e Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES). O Grupo de Trabalho Institucional (GTI) foi essencial para atender os interesses da comunidades sem desconsiderar as questões técnicas que envolvem o registro dos imóveis.[4]

O cadastramento dos moradores dos bairros foi iniciado em junho de 2012, contudo, por estar incompleto, a Secretaria de Habitação está realizando ainda neste ano de 2017 a finalização do mesmo. Esse acréscimo de informações está sendo feito para auxiliar no processo de regularização fundiária das áreas. Assim sendo, esta política pública habitacional certamente logrou efetivar a função social almejada, eis que através dela foi possível consolidar de forma mais equânime, democrática e com menos desigualdade o Direito à Cidade.

2.1 Estudo de Caso: Residencial Junção

O Residencial Junção surgiu a partir de um terreno no Bairro com o mesmo nome, bairro este situado em um área bem localizada em zona adjacente ao centro da cidade, também fica próximo a Universidade Federal de Rio Grande, e a futura Estação Rodoviária da cidade, o terreno onde está sendo construído este empreendimento foi doado pela União5, salienta-se que tal localização6 consolida serviços públicos, infraestrutura e transportes o que é muito importante quando se pensa em moradia digna e não de risco.

O Residencial Junção (ou Empreendimento Junção como parece denominado em alguns documentos) é formado pelas cooperativas habitacionais através do programa Minha Casa Minha Vida (FDS Entidades)[7] em parceria com a Prefeitura Municipal, através da SMHRF a qual cumpre representar o poder municipal como facilitadora e mediadora da implementação da politicas públicas relacionadas a habitação e desenvolvimento urbano.

---

[4]Informações prestadas em entrevista com o Secretário Municipal de Habitação e Regularização Fundiária – Gilmar Ávila.

[5] O governo federal que através da superintendência do patrimônio da união no RS repassou tal terreno para a execução obra de 1127 apartamentos e 170 casas.

[6] Conforme mapa a seguir publicado na WRI Cidades Assessoria.

[7]De acordo com o secretário de Município de Habitação e Regularização Fundiária, Gilmar Ávila, em Rio Grande, existem conjuntos habitacionais que foram feitos com recursos do Minha Casa Minha Vida e do Minha Casa Minha Vida Entidades. Ele explica que as duas modalidades se diferenciam, porque, no Minha Casa Minha Vida, os recursos são do FAR e o proponente é a Prefeitura Municipal, a qual realiza chamamento público para a seleção das construtoras. No "Entidades" (como o caso do Residencial Junção) os proponentes, são as associações e cooperativas credenciadas junto ao Ministério das Cidades.

Objetiva-se aqui o acesso à moradia para 1297 famílias, sendo estas com um perfil de baixa renda e, segundo o secretário de habitação, as suas origens são procedentes de moradia de aluguel, coabitação e áreas de risco, sendo essencial o cuidado no método e na qualidade do trabalho social com os beneficiários do projeto antes de entrarem nas unidades e após, tendo em vista os empreendimento já entregues em outros municípios e estados com este formato e que hoje sofrem um total desequilíbrio nas relações coletivas dos condomínios e sua sustentabilidade tanto patrimonial quanto nas relações humanas.

O projeto iniciado na data 28.08.2014 possui vinculado a este cinco cooperativas, as quais foram selecionadas para fazer a construção destas unidades:

1) COOPERNOVA Cooperativa de Produção, Trabalho e Habitação Ltda, sob o CNPJ : 07.340.333/0001-09.

2) UNIPERFFIL - Cooperativa Perffil de Trabalhadores Ltda, sob o CNPJ: 08.602.788/0001-18.

3) COOTRAHAB – Cooperativa de Trabalho Habitação e Consumo Construindo Cidadania, sob o CNPJ : 10.772.307/0001-64.

4) COOPERLAR – Cooperativa de Trabalho e Habitação Nosso Lar Ltda, sob o CNPJ: 03.375.521/0001-11.

5) COOPARROIO – Cooperativa Habitacional e de Produção Agro-Industrial Arroio da Manteiga Ltda, sob o CNPJ: 03.661.161/0001-14.

Tem-se como registro os protocolos de números: 19669/2014 (COOPERLAR) - 19667/2014 (COOPERFIL) - 19687/2014(cooparroio) -24396/2014(COOTRAHAB).

O Empreendimento Residencial Junção teve recurso liberado para a Fase 02 e início de obras autorizado em 2016, sendo que no mês de agosto desse ano houve a entrega oficial dos contratos das cooperativas pelos representantes da Caixa Econômica Federal com a presença das famílias, entidades e instituições envolvidas na construção de 1120 apartamentos do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades no Bairro Junção.

No total será investido mais de 90 milhões de reais no complexo que vai compreender 70 blocos de apartamentos, ruas e avenidas, rede de esgoto e água além de um loteamento de casas. O empreendimento faz parte modalidade Entidades do Programa Minha Casa Minha Vida e é destinado a famílias de baixa renda. Serão no total - 1276 unidades habitacionais - instaladas com toda a infraestrutura pública, como praças, áreas de lazer, salões de festas, quadras poliesportivas e próximas a serviços públicos importantes como a nova UPA (Unidade de Saúde), a nova estação rodoviária, o terminal de integração do transporte coletivo e escolas.

A primeira etapa, foi a elaboração do projeto, já concluída e aprovada em todos os órgãos necessários, inclusive na Caixa Econômica Federal, a segunda fase foi a assinatura do contrato (ocorrida em maio de 2016) para o imediato início das obras. Na parte inicial deste projeto foram investidos cerca de R$ 100 milhões de reais, sendo R$ 12 milhões de recursos do Executivo Municipal, estes recursos do Executivo são direcionados para o planejamento urbano, ou seja, na parte externa do empreendimento abrangendo desde o esgoto, a pavimentação, entre outras necessidades.

A referida obra contratada é fragmentada em etapas. A previsão, para execução da obra, é de 24 a 36 meses, Cada condomínio será composto por blocos de apartamentos com quatro pavimentos com cada unidade habitacional constituída por ambiente integrado de sala e cozinha, dois dormitórios e banheiro e ainda, uma sacada com área de serviço e churrasqueira. Nas áreas de uso comum haverá estacionamento, salões de festas, salas comerciais, áreas de lazer e esporte[8].

O secretário de habitação Gilmar Ávila salientou a importância deste projeto para o Município e como modelo de política de habitação social, desde a sua concepção com a garantia da localização em uma área dotada de infraestrutura, equipamentos comunitários e serviços, até o comprometimento do Poder Público com a execução das obras de infraestrutura viária, iluminação pública, redes de distribuição de água e esgoto.

Segue-se priorizando a participação popular e diálogo com as famílias integrantes deste empreendimento as mesmas participam de inúmeras assembleias, reuniões, debatendo assuntos de seu interesse e ainda organizam-se saídas de campo para que possam visitar as obras e verificar o local e o andamento da obra e as etapas de execução da mesma.

A experiência de participação dos futuros moradores em todas as fases do empreendimento, desde a elaboração do projeto e nesta fase de implantação da obra tem por objetivo a preparação destes para a convivência e gestão dos condomínios após a entrega do referido residencial. As visitas programadas seguem um cronograma já definido nas reuniões.

São realizadas ainda oficinas no Projeto Social do empreendimento a partir do diagnóstico das famílias cadastradas para aprendizagem propostas em cursos e oficinas buscam atender às demandas em educação, cidadania, geração de emprego e renda, tendo em vista que foi verificado no diagnóstico uma predominância de baixa escolaridade, maioria de mulheres responsáveis pela família, grande número de desempregados e trabalhadores informais. A Prefeitura Municipal do Rio Grande participa de parceria com as entidades

organizadoras na execução de diversas atividades do Trabalho Técnico Social através de seus órgãos e secretarias afins com os temas propostos na área da educação, saúde, questões de gênero, cidadania, meio ambiente, saneamento, direito à cidade e segurança. Outra questão importante verificada neste programa social é que nele também há uma maciça participação dos futuros moradores em todas as etapas do projeto sendo realizadas assembleias para as tomadas de decisões estas garantem a legitimidade dos trabalhos desenvolvidos pelas equipes técnicas de engenharia e social, salienta- se que nas assembleias e reiterada sempre a importância da participação das famílias em todas as etapas do projeto, desde a fase de planejamento até a fase atual, que coincide com a execução da obra para a elaboração das regras de convivência entre os futuros moradores – o que também é decidido em assembleias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo espacial e social de segregação urbana possui implicações diretas com o problema da moradia sendo urgente a implementação de políticas públicas que atendam a essas demandas. A busca pela efetivação do direito a moradia, direito este não somente social e sim, fundamental vem paulatinamente crescendo na seara jurídica e social, talvez devido ao grande déficit habitacional bem como a dificuldade ao acesso a uma moradia digna para grande parte da população, especialmente as que estão em situação de pobreza, e na maioria das vezes vivem em regiões periféricas e sem infra-estrutura adequada.

Verificou-se na pesquisa fomentada que, historicamente, até a década de 90 os principais programas habitacionais e sociais implementados na tentativa de resolver os problemas da moradia não tiveram muita relevância nem surtiram os efeitos esperados a fim de que se minimizasse o tão grave problema social.

Os governos de Lula e a seguir Dilma, buscaram consolidar a atuação conjunta de projetos a nível municipal, estadual e federal. Entre as políticas públicas direcionadas á a moradia, o Programa Minha Casa Minha Vida é - e por um tempo será - um marco nas políticas públicas direcionadas a moradia, eis que consolidou-se como o maior programa de referência no setor habitacional do país. Simboliza uma grande aproximação dos interesses pleiteados por movimentos sociais com o poder público, possuindo reconhecimento internacional e sendo tratado como uma referência no que tange a conquistas sociais de grande relevância. O município do Rio Grande é um exemplo dessa grande conquista social estudada, aqui instrumentalizou-se *in loco* aplicações das mencionadas políticas públicas

Inegável a grande importância destes projetos para o Município os quais podem ser considerados um 'Novo Modelo' político de habitação social, pois em todas as suas etapas foram priorizados os interesses das populações envolvidas desde a sua concepção com a

garantia da localização em uma área dotada de infraestrutura, equipamentos comunitários e serviços, até o comprometimento do Poder Público com a execução das obras de infraestrutura viária, iluminação pública, redes de distribuição de água e esgoto.

E mais, foram políticas públicas direcionadas a populações de baixa renda e considerando o curto lapso temporal em que foram implementadas bem como o numero elevado de famílias contempladas segundo os dados apresentados e discutidos neste trabalho, pode-se concluir que são uma referência a ser seguida por outros munícipios os quais também tenham como proposta principal a inclusão, o acesso a moradia digna e a efetivação da justiça social que tanto se espera no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Delina Santos. *A garantia do direito à moradia no ordenamento jurídico brasileiro***.** Anais urbBa, 2012, Salvador. Disponível em: <http://www.lugarcomum.ufba.br/urbanismonabahia/arquivos/anais/ex3_direitomoradia.pdf>. Acesso em 12 de junho de 2017.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.*

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Cartilha completa Minha Casa Minha Vida. 2015.* Disponível em: http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/Paginas/default.aspx.Acesso em: 12 de julho de 2017.

HARVEY, David. *A Condição Pós-Moderna*. São Paulo. Loyola, 1992.

IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/ Acesso em: 23 de novembro de 2016.

LEFÈBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. *Para Entender a Crise Urbana.* 1ª ed.São Paulo: Expressão Popular, 2015.

_____. *Política urbana e de habitação social: um assunto pouco importante para o governo FHC.*< http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_politicaurbanafhc.pdf. Acesso em: 26 de maio de 2017.

MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade (Lei n° 10.257, de 10.07.2001),* RDA 255, Rio de Janeiro, 2001.

ROLNIK, R. *Exclusão Territorial e Violência: O caso do Estado de São Paulo. Cadernos de Textos*, Belo Horizonte, v. 2, 2000.

RUSCHEINSKY, Aloísio. *Metamorfoses da cidadania*. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1999.