

O cooperativismo urbano: A experiência das cooperativas habitacionais no Brasil e no Uruguai

Urban cooperativism: The experience of housing cooperatives in Brazil and Uruguay

Resumo

O presente artigo busca informar sobre o modelo do cooperativismo habitacional, suas características históricas, políticas e sociais e sua configuração jurídica, apresentando neste texto o exemplo de cooperativas brasileiras e uruguaias. Busca-se relacionar as experiências em análise, salientando a importância histórica das iniciativas das cooperativas habitacionais na legalidade urbanística num contexto geral e nas experiências em particular. Inicialmente é feita uma breve referência do problema da habitação social no Brasil, da política urbana no Brasil e do histórico do cooperativismo habitacional no país para depois analisar experiências de organizações cooperativas nas cidades de Porto Alegre e Bento Gonçalves, no Estado do Rio Grande do Sul, no Brasil, e a experiência das cooperativas habitacionais no Uruguai, especialmente o modelo da Federação Uruguia de Cooperativas de Vivenda por Ajuda Mútua- FUCVAM. As cooperativas habitacionais no Uruguai são exemplos de uma produção de moradias de qualidade por meio da mobilização social. As experiências nos dois países revelam a importância do estímulo às cooperativas habitacionais na busca de uma sociedade menos excludente e desigual.

Palavras-chave: Cooperativismo Urbano, Cooperativas Habitacionais, Habitação Popular, Brasil, Uruguai.

Abstract

This article seeks to inform about the model of housing cooperativism, its historical, political and social characteristics and its legal configuration, presenting in this text the example of Brazilian and Uruguayan cooperatives. It seeks to relate the experiences under analysis, highlighting the historical importance of housing cooperative initiatives in urban legality in a general context and in particular experiences. Initially, a brief reference is made to the problem of social housing in Brazil, of urban politics in Brazil and to the history of housing cooperativism in the country and then to analyze experiences of cooperative organizations in the cities of Porto Alegre and Bento Gonçalves, in the State of Rio Grande do Sul, Brazil, and the experience of housing cooperatives in Uruguay, especially the model of the Uruguayan Federation of Cooperatives of Villa by Mutual Assistance - FUCVAM. Housing cooperatives in Uruguay are examples of quality housing through social mobilization. The experiences in both countries reveal the importance of stimulating housing cooperatives in the search for a less exclusive and unequal society.

Keywords: Urban Cooperativism, Housing Cooperatives, Popular Housing, Brazil, Uruguay.

Recebido: 04/04/2017 Aceito: 22/06/2017

João Telmo de Oliveira Filho¹, Carla Portal Vasconcellos², Maria Joana Cirino³, Murielli Novelli Rigo⁴, Vanusa Tebaldi⁵
¹Advogado, Mestre e Doutor em Planejamento Urbano e Regional (UFRGS), Pós Doutor em Direito pela Universidade de Coimbra, Professor da Universidade Federal de Santa Maria - joaotelmofilho@gmail.com - Santa Maria - RS, CEP 97105-230
²Doutora em planejamento urbano e regional (UFRGS), professora da UPF. carlaportalupf@gmail.com
³Acadêmica do curso de arquitetura e urbanismo da UPF. mariajoanacirino@hotmail.com
⁴Acadêmica do curso de arquitetura e urbanismo da UPF. mi_nr@hotmail.com
⁵Acadêmica do curso de arquitetura e urbanismo da UPF. vanusa-tebaldi@hotmail.com.

1. Introdução

No Brasil, historicamente, as populações mais carentes têm dificuldade de acesso à posse ou à propriedade de uma habitação adequada - o direito a uma moradia digna. Principalmente, as populações de baixa renda não têm sido amparadas por políticas que facilitem o acesso à propriedade urbana e a moradia com qualidade.

Um problema recorrente em vários países, não só no Brasil, é a falta de políticas e investimentos para habitação social. Este problema está ligado diretamente a fatores econômicos como o desinteresse de investidores e governos em áreas economicamente pouco rentáveis como a habitação social, o que contribui para ampliar os problemas de acesso à moradia e a serviços básicos de infraestrutura.

Em contraponto ao problema, tem se mostrado muito benéfica e próspera a experiência das cooperativas habitacionais autogeridas ou autogestionárias, como forma de proporcionar aos associados e indivíduos em geral o acesso à moradia de qualidade, juntamente com serviços e infraestrutura adequadas.

O cooperativismo é um processo pelo qual homens juntam forças de produção para um bem em comum, possibilitando o desenvolvimento econômico e social e melhorando o padrão de vida dos associados. É uma associação autônoma de pessoas que se unem, voluntariamente, para satisfazer aspirações e necessidades econômicas, sociais e culturais, por meio de uma empresa de propriedade coletiva e democraticamente gerida.

Neste sentido, as cooperativas habitacionais se constituem em uma das formas de garantir não só o acesso à habitação, mas também melhorar a qualidade de vida das comunidades como um todo.

Apresentaremos neste texto um breve histórico das cooperativas habitacionais no Brasil e o exemplo de cooperativas brasileiras e uruguaias, cujos modelos servem de base para outras iniciativas, com resultados positivos para as populações e comunidades que optaram pelo sistema das cooperativas habitacionais.

2. O problema da habitação social no Brasil

No Brasil, a informalidade atinge mais de 50% das construções nas grandes cidades, considerando as ocupações do solo, zoneamento, edificações em sub-habitações, favelas e cortiços. Grande parte de áreas urbanas ocupadas e suas habitações não existem nos cadastros públicos - a *cidade ilegal inexistente* se torna a realidade de grande parte do espaço urbano no país.

Os investimentos públicos para o uso e ocupação do solo nestas áreas das cidades estão diluídos em uma estrutura fragmentada, que favorece a ação da especulação empresarial, promove a falta de investimentos das administrações públicas brasileiras, cujas práticas são bastante mediadas ou pela falta de recursos ou pela corrupção (MARICATO, 1993).

As leis têm tarefa determinante no processo de desenvolvimento urbano no país e na diminuição da desigualdade. Não há como ignorar a dualidade entre cidade legal e cidade ilegal, já que ambas são duas faces de um mesmo processo social.

Um dos problemas mais relevantes nesta dimensão é a regulamentação de assentamentos informais. Há muito tempo tem-se procurado por alternativas de enfrentamento destes problemas.

No Brasil, existem alguns programas para regulamentação desses espaços informais, porém, de modo geral, os programas de regulamentação de favelas e áreas irregulares no país têm sido menos sistemáticos e consistentes do que os de regularização de loteamentos para as classes média e alta. Embora ocorra uma maior mobilização dos moradores em favelas, isso é explicado por sua condição jurídica mais precária e sua maior vulnerabilidade política e sócio espacial (VALENÇA, 2008). Os investimentos públicos como o Programa Minha Casa, Minha Vida mesmo com o considerável número de recursos, não tem acompanhado as demandas por novas habitações e pela regularização fundiária e infraestrutura, não sendo suficientes para estancar o crescimento do déficit habitacional do país.

Analisando o resultado desses programas, destaca-se que a habitabilidade do espaço urbano produzido por eles é pouco pensada. Segundo Vilaça e Mora (2004, p. 5) o conceito de habitabilidade não só compreende o imóvel isolado, mas também a

configuração urbana em que este se insere. É, portanto, leva em consideração a disponibilidade de infraestrutura, equipamentos comunitários, de condições de higiene e salubridade, de serviços públicos, de acesso e de mobilidade. Sem uma visão global que aborde essas condições, as pessoas são alocadas à margem das cidades e, inclusive, à margem de oportunidades de melhorar sua qualidade de vida.

Neste contexto, as cooperativas habitacionais poderiam se constituir em importantes iniciativas para tentar diminuir o crescente déficit de habitações sociais no país e propor um tecido urbano de caráter mais democrático, construído comunitariamente, capaz de oportunizar maior acesso à cidade.

3. O cooperativismo habitacional no Brasil

O cooperativismo e a legislação cooperativista no Brasil são frutos de uma longa evolução: em 1907, através do decreto nº 1.637, foi iniciado o tratamento legislativo para sociedades cooperativas. Em 1967 com o decreto nº 60.597 é criado o Conselho Nacional de Cooperativismo.

A Lei nº 5.764/71 – a chamada Lei das Cooperativas estabelece os requisitos e critérios das sociedades cooperativas e é a lei que regulamenta o setor. Determina que uma cooperativa deva ter uma Assembleia Geral dos Associados, Conselho Fiscal e uma Diretoria ou Conselho Administrativo. Tendo a Cooperativa um Regime Jurídico próprio oficializando a interveniência de órgãos criados e intitulados para coordenação e tutela do Sistema Cooperativo. Assim, uma cooperativa é uma associação de pessoas de cunho social e é também uma empresa econômica.

Neste contexto, as cooperativas habitacionais no Brasil são bastante recentes e relacionadas com o processo de intervenção estatal. A mais antiga referência remete a década de 1960 onde o extinto Banco Nacional de Habitação (BNH) estabeleceu regras de registro, funcionamento e controle fiscal de cooperativas habitacionais. O BNH financiou 487.471 unidades de cooperativas, o que representa 11,2% do total de 4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas durante esse mesmo período (ARRETCHE, 1990).

A falta de legislação específica reflete a evolução tardia do cooperativismo habitacional e o período posterior à extinção do BNH houve diminuição do número de cooperativas habitacionais. Em 10 de julho de 2001 foi aprovada a Lei Federal nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade, que regulamenta o capítulo sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988 (artigos 182 e 183). A Lei é uma conquista social que não trata apenas da terra urbana, mas inclui as diretrizes e preceitos sobre planos e planejamento urbano, gestão urbana e regulação estatal, fiscal e jurídica, regulamentação da propriedade informal, participação social nos planos, orçamentos, leis e regulamentos urbanos e a política de habitação, entre outros.

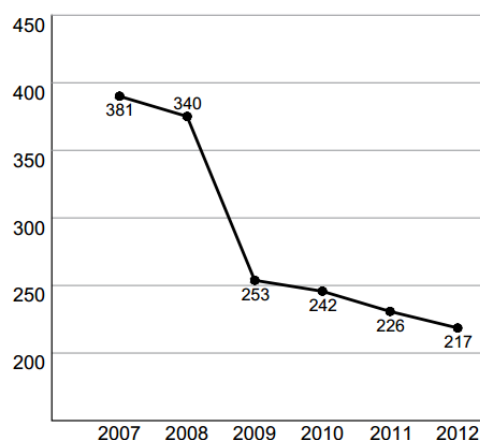
O Estatuto de Cidade reforça a orientação autônoma e descentralizada assegurando ao poder municipal a competência para definir o uso e a ocupação da terra urbana.

O objetivo central da lei é a abordagem da função social da propriedade, definindo como regulamentar a propriedade urbana de modo que a burocracia não seja obstáculo ao direito à moradia para a maior parte da população. Ela também tem o intuito de combater a segregação sócio espacial e a exclusão territorial, para que o cidadão tenha o direito à moradia e à cidade, legitimando a gestão democrática e, desta forma, estimulando o desenvolvimento das cooperativas habitacionais.

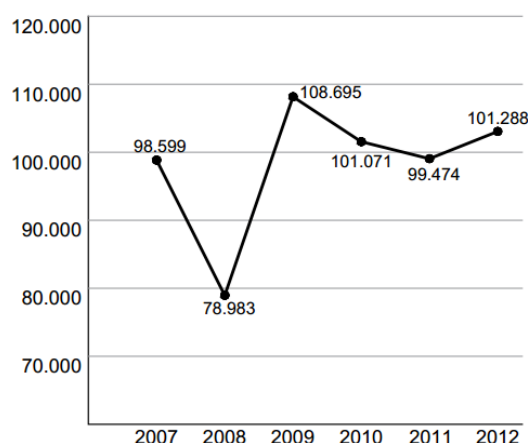
Em 2009, a Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida acrescenta outros dispositivos visando o estímulo à regularização fundiária e a urbanização de assentamentos informais, bem como dispõe de recursos para o financiamento de moradias para as populações de baixa renda.

O número de cooperativas habitacionais filiadas a Organização e Sindicato das Cooperativas Brasileiras - OCB chegou a 274 em 2002. Conforme dados do Panorama Nacional do Cooperativismo de 2012, disponíveis no site Brasil Cooperativo do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), tínhamos 381 cooperativas habitacionais em 2007, 340 em 2008, 253 em 2009, 242 em 2010, 226 em 2011 e 217 em 2012. Através da análise desses dados, verifica-se uma diminuição gradual do número de cooperativas nos últimos anos, atendendo 101.288 moradores em 2012, conforme pode ser observado nos gráficos abaixo:

*Gráfico 1: Número de cooperativas habitacionais ao longo do intervalo de tempo analisado.
Fonte: BRASIL COOPERATIVO. Panorama Nacional do Cooperativismo 2012 (adaptado)*



*Gráfico 2: Número de cooperados ao longo do intervalo de tempo analisado.
Fonte: BRASIL COOPERATIVO. Panorama Nacional do Cooperativismo 2012 (adaptado)*



Destaca-se ainda que, embora houvesse maior número de cooperativas, o número de pessoas atendidas era menor em 2007 (98.599). Isto pode ser explicado pelo fato de as cooperativas terem optado pelas regras do Programa Minha Casa Minha Vida, que atende um número maior de famílias, mas que acaba por diminuir qualidade das habitações.

Alguns dos exemplos são os que foram patrocinados por prefeituras preocupadas com o problema da moradia, como das experiências incentivadas pela Prefeitura de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul.

3.1 As experiências na cidade de Porto Alegre

As Cooperativas Habitacionais surgem em Porto Alegre nos anos 1990 e tem forte ligação com o processo de Orçamento Participativo (OP) e com a administração popular na prefeitura municipal (1999-2003). O interesse da população para obter soluções para seus problemas incentivou os moradores de áreas menos favorecidas das cidades a reunirem-se e, através das Cooperativas, buscar ter sua voz ouvida e suas reivindicações atendidas (FRUET, 2004, p. 25).

Fruet (2004, p. 25) destaca que as cooperativas são “organizações não lucrativas e não estatais, com falta de acesso a crédito formal”. Isso é visível no caso de Porto Alegre, uma vez que o Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB) não fornece financiamento de recursos para a construção de habitações, já que as estas são vistas como entidades

privadas, mesmo que não visem ao lucro. O órgão, porém, oferece assistência técnica para a criação e manutenção das organizações e atua como um intermediário entre a relação das cooperativas e de terceiros.

Na capital gaúcha, os interessados em constituir cooperativas habitacionais podem contar com a ajuda de uma equipe de técnicos que trabalham no fomento a cooperativas habitacionais do DCOOP (Departamento de Fomento ao Cooperativismo Habitacional Autogestionário) ligado ao DEMHAB. Os municípios do Rio Grande do Sul recebiam também auxílio da Secretaria Especial de Habitação (SEHAB), hoje extinta, que desenvolvia o "Programa Estadual de Incentivo às Cooperativas Habitacionais Autogestionárias" (PROCOOP). A secretária estadual foi extinta em 2015 e as atribuições foram repassadas para a Secretária de Obras do Rio Grande do Sul.

Nesse contexto, as cooperativas podem ser vistas de duas formas: como uma via econômica alternativa para a aquisição favorável de bens ou serviços destinados a fins como construção de habitações e como instrumentos de promoção de dignidade humana.

Fruet (2004) traz uma coletânea de estudos que levam a conclusão que as iniciativas de constituição das cooperativas habitacionais foram motivadas pelo processo de Orçamento Participativo (OP). Destaca ainda que o OP tem como objetivo a democratização da relação entre estado e sociedade civil e visa levar recursos públicos para áreas menos privilegiadas das cidades. Em Porto Alegre, o surgimento das cooperativas vincula-se a esse processo, dado o fato que muitas das reivindicações oriundas das cooperativas foram atendidas através de sua participação ativa no processo.

3.1.2 Histórico da formação das Cooperativas Habitacionais em Porto Alegre:

Em 1989 foram iniciados os primeiros estudos para incluir as cooperativas na política municipal de habitação, através do seminário "Cooperativas Habitacionais", promovido pelo DEMHAB. Em 1991, surge o Fórum Sindical de Habitação (FSH), criticado por não possuir uma dinâmica de trabalho evidente e nem mesmo

definições claras sobre seu funcionamento. (FSH, 1996 apud FRUET, 2004, p. 25). Ainda assim, este se tornou mais um espaço para reforçar a discussão do tema. Ao final do ano, foram formadas as duas primeiras cooperativas habitacionais de Porto Alegre, oriundas de movimento comunitário e, em 1992, surgiu a primeira de origem sindical (FRUET, 2004, p. 26).

No ano seguinte, cria-se a Equipe de Cooperativismo Habitacional do DEMHAB, que oficializou a inclusão do Programa de Cooperativas na política Municipal. Foi necessário apoio para difundir as informações a respeito da formação e desenvolvimento das cooperativas habitacionais, da legislação e de princípios cooperativos, autogestão e políticas habitacionais, de assistência técnica na elaboração de projetos – esta focada para atender cooperativas com renda até três salários mínimos. Há também auxílio na busca de oportunidades de financiamento e a criação de comissão para oferecer assistência no caso de disputas de terra (BUONOCORE, 1997 apud FRUET, 2004, p.26).

Organizar uma cooperativa é um processo mais profundo do que organizar uma associação ou sociedade, já que nesse caso todos os membros contribuem em prol da formação de um patrimônio comum. Dessa forma, em seu estatuto, devem estar previstas as formas de entrada e saída da organização, avaliação do ganho de capital, modo de tratamento das questões financeiras, definição de regime de propriedade e como se dará o pagamento, compra e venda das cotas-parte. É, desde sua criação, um processo complexo que não é fácil de ser alcançado isoladamente, sem certo nível de assistência técnica de órgãos experientes (BUCCI; SAULE JÚNIOR, 1994 apud FRUET, 2004, p. 26).

O governo municipal, através do DEMHAB e de outros órgãos da administração pública, atuou como intermediário entre ocupantes e proprietários em negociações de terras, assessorou processos de usucapião urbano e, quando se tratava de terras públicas, fez uso de instrumentos como a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). Sua intenção era reduzir o ônus desses processos para a máquina pública, uma vez que historicamente eles têm grande peso para os orçamentos municipais e estaduais (MOREIRA, 2001 apud FRUET, 2004, p. 26).

O trabalho desenvolvido pelo DEMHAB na prestação de assistência técnica mostrou-se essencial para incentivar a criação de novas cooperativas. De

1993 a 1996, foram registradas 38 novas cooperativas habitacionais. No ano 2000, 60 cooperativas se encontravam ativas em Porto Alegre, sendo apenas 12 de origem sindical e 48 de movimentos comunitários. (DEMHAB, 2000, apud FRUET, 2004, p. 27). Isso motivou, em 1994, a mudança de nome do Fórum Sindical da Habitação (FSH) para Fórum das Cooperativas Habitacionais Autogestionárias de Porto Alegre (FCHA) e a transferência da coordenação – até então de responsabilidade de técnicos do DEMHAB – para as lideranças das cooperativas. Houve mudanças inclusive no local das reuniões, que costumavam acontecer nas dependências do órgão público, e foram transferidas para as sedes de alguns dos sindicatos que, por localizarem-se no centro da cidade, facilitaram o acesso aos participantes do evento (FRUET, 2004, p. 27).

Ainda em 1994 também aconteceu a inclusão do Fórum das Cooperativas nas Plenárias Temáticas do Orçamento Participativo, na agenda de discussão de Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental, que trouxe a oportunidade de definir regras de participação e critério de acesso e uso de recursos do instrumento e o reconhecimento das dificuldades presentes na legislação urbana. Mesmo assim, apenas em 1997, as cooperativas tiveram acesso a recursos para infraestrutura em terras adquiridas/áreas ocupadas, que naquele ano representaram menos de 2% dos recursos dirigidos a questões de terra e de habitação (PMPA/GAPLAN, 1997 apud FRUET, 2004, p. 27).

Em 1999, o DEMHAB e o Fórum das Cooperativas lançaram as regras para quitação dos empréstimos, que exigia que o terreno das cooperativas fosse dado como garantia para obtenção dos recursos do Orçamento Participativo. Aquelas que não possuíssem o imóvel ou não tivessem quitado ainda seus terrenos viam-se longe de ter acesso ao financiamento para implantação de infraestrutura. Essas regras foram alteradas em 2001, quando o OP passa a aceitar como garantia o acordo de compra e venda e a financiar não só recursos para implementação de infraestrutura como também para a construção das unidades habitacionais (FRUET, 2004, p.27).

Em maio de 2000, dados da Equipe de Cooperativismo Habitacional do DEMHAB apontam que das 60 cooperativas registradas, 45 já haviam adquirido terras sem precisar de

financiamento, utilizando apenas seus recursos próprios. Destaca-se que a atuação do DEMHAB como mediador entre as cooperativas e os proprietários de terra contribuiu positivamente para as negociações, aumentando o nível de credibilidade de ambas as partes (FRUET, 2004, p.28).

Até o ano de 2006, mais de 4.500 famílias receberam benefícios do órgão, na forma de elaboração de projetos e obras, e na forma de assessoria jurídica e urbanista prestada para auxiliar a formação das cooperativas. Dados de 2012 do DEMHAB informam que os registros contabilizam 75 cooperativas, 39 em plena atividade (MELLO, 2012).

Outro modelo interessante a ser analisado é a Cooperativa Habitacional Novo Tempo, em Bento Gonçalves, uma cooperativa autogestionária na região serrana do Rio Grande do Sul.

3.2 A Cooperativa Habitacional Novo Tempo em Bento Gonçalves, RS

Em Bento Gonçalves, na região nordeste do Rio Grande do Sul, foi fundada em 1995 a Cooperativa Habitacional Novo Tempo por um grupo de trabalhadores assalariados que se viam em uma situação distante do mercado imobiliário e de construir sua habitação por conta própria. Dessa forma, uniram-se em prol da criação da associação, com intenção de produzir casas a preço de custo, mas sem abrir mão da qualidade construtiva e da infraestrutura (FRIEDRICH, 2015, p. 15).

As cooperativas serranas formam-se com base na Lei 5764/71, que define a Política Nacional do Cooperativismo. Quando legalizadas, formam uma poupança prévia para adquirir os lotes onde as habitações serão construídas. Na sequência, buscam recursos de diversas formas para comprar materiais de construção e iniciar as obras. As primeiras cooperativas, por não contarem com programas federais de financiamento, usavam financiamentos individuais através da Caixa Econômica Federal para essa finalidade. (FRIEDRICH, 2015, p. 80).

Segundo Friedrich (2015, p. 74) a ideia inicial nasceu durante uma missa no bairro COHAB II: o movimento na cidade gaúcha foi incentivado pelo Padre Airton Minúscoli que participava do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM). Este, criado em 1990, era apoiado por

instituições como a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Cáritas, Central de Movimentos Populares, Central Única dos Trabalhadores (CUT) e pelo Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST).

Através do trabalho conjunto de advogados, arquitetos e assistentes sociais, a ideia disseminou-se na comunidade e ganhou publicidade nas celebrações religiosas e através de cartazes espalhados em bares e escolas, além da divulgação em um jornal local. Muitos foram os interessados e foi necessário fragmentar a Cooperativa Serrana – que chegou a ter 300 famílias – nas cooperativas Novo Tempo, União da Serra e Novo Horizonte (FRIEDRICH, 2015, p. 75).

Friedrich (2015, p. 76) conta que, no início, muitas pessoas tinham receios de participar da iniciativa e de contribuir com as mensalidades, já que por falta de formalização jurídica, muitas vezes os valores arrecadados ficavam na conta do tesoureiro eleito pelo grupo. Houve ainda desistências devido à ligação do movimento com a Igreja Católica, por falta de informação, que fazia com que muitos dos que procuravam a cooperativa pensarem que iriam receber as unidades habitacionais sem fornecer qualquer contrapartida.

A legalização da cooperativa através da formalização de seu estatuto e regimento, o ingresso de novos membros, a formação de diretoria e comissões de trabalho e a busca por uma equipe técnica para fornecer orientação geraram maior sentimento de confiança. Os associados foram então capacitados através de seminários realizados sempre que novos grupos eram formados e que tratavam sobre princípios de cooperativismo, autogestão, solidariedade, entre outros temas de relevância para o grupo (FRIEDRICH, 2015, p. 77).

Durante o processo, de acordo com Márcia Titton, assistente social que auxiliou a formação das primeiras cooperativas, as famílias que inicialmente vieram em busca de uma moradia, transformaram-se em sua maneira de ser, interessando-se pela busca coletiva de soluções para atingir o objetivo habitacional. A cooperativa também se viu convertida em um local de apoio mútuo para os cooperativados, propiciando aprendizagem coletiva e inclusive autoajuda para aqueles que tinham seu dia a dia permeado por problemas familiares e sociais (TITTON, 1998, p.12 apud FRIEDRICH, 2015, p. 77).

Em 1996, uma comitiva de cooperativados com representantes do Poder Público Municipal fizeram uma parceria para realizar uma viagem de estudo de caso nas cooperativas habitacionais desenvolvidas no Uruguai. O grupo valorizou a ideia de propriedade coletiva da habitação uruguaia, na qual as casas pertencem à cooperativa e não aos cooperados, mas optou por não adotar essa modalidade em Bento Gonçalves (FRIEDRICH, 2015, p.79).

Friedrich (2015, p. 80) destaca ainda que a primeira das cooperativas a construir sua casa foi a Novo Tempo, entregando suas habitações em 1999. Desde então, formaram-se 18 novas cooperativas e a Cooperativa Habitacional Serrana Ltda (COHASER) foi agraciada, em 2006, pela Caixa Econômica Federal com o prêmio “Melhores Práticas” no tema de “Desenvolvimento Local e Inclusão Social”.

O prêmio destaca a importância da associação a nível nacional, já que o projeto não forneceu apenas moradias para seus participantes, mas trabalhou com a prevenção dos problemas locais através da difusão dos princípios cooperativistas, da necessidade de participação e da busca do coletivo.

Dados de Friedrich (2015) dão conta que aproximadamente 210 famílias já residem em casas próprias na região, frutos de ações cooperativistas. Em Bento Gonçalves há 22 cooperativas ativas, em diferentes estágios. Sete delas já possuem as casas construídas, uma está em construção e quatorze delas possuem o terreno para construção. Destas, porém, três iniciaram processo de dissolução, já que, com a dificuldade de conseguir financiamento com a Caixa Econômica Federal, não foi possível reunir os recursos necessários para a construção das habitações (FRIEDRICH, 2015, p. 80-81).

4. A experiência do cooperativismo habitacional uruguaio

O Uruguai possui uma das experiências mais interessantes na área do cooperativo habitacional. O movimento surgiu em meados dos anos 1960 com a iniciativa de um pequeno grupo de moradores que formou um modelo cooperativo autogestionário, visando proporcionar à população de baixa renda o acesso a uma moradia de qualidade.

Identifica-se no Uruguai a presença de indícios de cooperativismo desde o ano de 1870,

época da chegada dos primeiros imigrantes europeus na região (BERTULLO, ISOLA, CASTRO et AL, p. 05, 2003 apud LOUREIRO, 2013, p. 57). Surgem neste momento organizações coletivas, cujos princípios assemelham-se com os encontrados em cooperativas de ajuda mútua e é em 1889 que há o reconhecimento da primeira cooperativa de consumo do país (LOUREIRO, 2013, p. 57).

As primeiras cooperativas propriamente ditas nascem no Uruguai em 1920, mas apenas na década de 1940 surgem as primeiras normativas e legislações. Por propriamente dita, entende-se aquelas em que os documentos fundadores possuem semelhança aos princípios internacionais do cooperativismo difundidos e refletem as leis vigentes na época de sua criação (BERTULLO, ISOLA, CASTRO et AL, p. 06, 2003 apud LOUREIRO, 2013, p. 58).

Em meio à crise econômica vivida pelo país, em 1966 surgem no interior as primeiras iniciativas de cooperativas habitacionais, organizadas pelo Centro Cooperativo Uruguaio e cujos integrantes eram trabalhadores ferroviários, funcionários públicos municipais e trabalhadores de outros setores da economia. Sua finalidade maior era de articular a experiência dos autoconstrutores e das organizações populares que já existiam na época. Contam-se 95 as famílias que se organizaram nas cooperativas, que ainda eram consideradas como de consumo, já que na época ainda não era clara a existência do modelo habitacional (LOUREIRO, 2013, p. 59).

Ainda conforme o autor, no ano de 1968, em maio, cria-se a Federação Uruguaia de Cooperativas de Vivenda por Ajuda Mutua (FUCVAM), cujos principais objetivos são o de zelar pelos direitos comuns das cooperativas, oferecer suporte para criação de novas cooperativas e pela busca de soluções alternativas para a questão habitacional e para reduzir os custos de manutenção, conforto e serviços auxiliares dos lares, entendendo a moradia como um direito e não como mercadoria a ser negociada (LOUREIRO, 2013, p. 59-60).

A Federação conquistou uma posição central na consolidação das cooperativas, transformando esse movimento em um dos mais poderosos da história uruguaia. Tão grande foi sua força que em setembro do mesmo ano, é aprovada a Lei nº 13.728, conhecida por *Ley Nacional de Vivenda* (LOUREIRO, 2013, p. 60).

A *Ley Nacional de Vivenda* traz estratégias para solucionar questões de caráter jurídico, econômico e organizativo na produção de moradias através de cooperativas com autogestão. A aprovação da lei, porém, não veio com finalidade única de contribuir com as cooperativas, mas devido à pressão exercida pelo setor privado de construção civil, que buscava por regulamentação da liberação de crédito para investidores. Sua intenção era a construção de projetos do Estado através de empresas privadas (LOUREIRO, 2013, p. 61).

No período ditatorial Uruguaio, de 1973 a 1984, as cooperativas viram o ritmo de construção e os fundos reduzirem-se e muitas lideranças de movimento foram perseguidas. Para ir contra o projeto de lei do governo militar que visava à individualização do financiamento habitacional, a FUCVAM conseguiu mobilizar a população e contribuiu para a queda do regime, associando sua imagem ao cooperativo e ao pensamento comunitário no imaginário do povo uruguaio (LOUREIRO, 2013, p. 61).

Na década de 1970, mesmo quando foi desarticulado pela ditadura militar, o movimento manteve-se ativo, mas o ritmo de construção foi reduzido. No governo civil de Júlio Maria Sanguinetti (primeiro presidente eleito do Uruguai depois da ditadura militar, governou de 1985 a 1990 e de 1995 a 2000 – segundo mandato) deixaram de conceder à formação de pessoa jurídica as cooperativas, impedindo a formalização de financiamento. A produção ressurgiu lentamente com o restabelecimento democrático, adquirindo novas características e reestabelecendo os elementos da lei nacional.

Na atualidade, o Ministério de Vivenda, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente uruguaio (MVOTMA) tem programas especiais para atender as cooperativas habitacionais. Para obter empréstimos, os interessados devem estar vinculados a uma cooperativa de ajuda mútua ou de esforço próprio (LOUREIRO, 2013, p.65).

Os números apontam que desde 1966 até 2006 as cooperativas uruguaias de ajuda mútua foram responsáveis pela construção de pouco mais de 16 mil unidades habitacionais e as de poupança – semelhantes às cooperativas encontradas no Brasil – construíram cerca de 4 mil habitações. Embora esse valor represente menos de 2% da população uruguaia, destaca-se que a mobilização social dos

moradores é positiva e que as obras entregues tem um elevado padrão de qualidade (LOUREIRO, 2013, p. 65); (BARAVELLI, 2006, p. 69).

O cooperativismo habitacional do povo uruguaio destaca-se como paradigma voltado para a autogestão da produção de habitações de qualidade voltadas para a população trabalhadora. Além disso, a iniciativa também contribuiu para estimular a cidadania entre os participantes e a consequente redução dos níveis de violência, uma vez que os membros passaram que a agir ativamente na formação do espaço construído, passaram a valorizar o trabalho em mutirão e a vida em comunidade. Atualmente, no país, há uma série de bairros que tem seus projetos ainda baseados nessa iniciativa.

4.1 O Modelo da Federação Uruguaia de Cooperativas de Vivenda por Ajuda Mútua-FUCVAM

O modelo uruguaio das cooperativas habitacionais caracteriza-se em associações de ajuda mútua para a construção das moradias, tendo como objetivo atender de uma forma alternativa a necessidade de uma habitação adequada a famílias com salários menores. Busca-se, com a iniciativa, a legalização para o projeto e gestão do financiamento para o mesmo, tanto para a fase de construção e pós-construção.

Considerado inovador em muitos aspectos o modelo é um mecanismo de participação inclusiva democrática. Ele possibilita melhora nas capacidades organizacionais, políticas e de autogestão.

A FUCVAM - Federação Uruguaia de Cooperativas de Habitação por Ajuda Mútua foi premiada várias vezes pelo seu trabalho: Em 2012, foi ganhadora do BSHF (Building and Social Housing Foundation) pelo seu projeto de cooperação Sur-Sur no qual nasceu para disseminar o modelo a outros países da América latina.

A capacitação do modelo é dada através de intercâmbios entre cooperativas, possibilitando troca de experiências, metodologias entre outros. O processo de formação sistemática compreendendo várias áreas de educação, como administração, gestão financeira, técnicas de práticas construtivas por ajuda mútua, princípios de autogestão e fortalecimento organizacional das bases.

O modelo é fundamentado em princípios universais de interação humana e coletiva, o que o torna adaptável a vários contextos socioeconômicos. Uma população alvo é organizada em torno de um projeto. As famílias habitam complexos habitacionais de cooperação e geram alternativa sustentável financeiramente. Uma cooperativa habitacional conforme o modelo é gerida como uma empresa e exige uma administração profissional, observando o estatuto da cooperativa deve cumprir com os compromissos, respeitar decisões da assembleia geral, e primar pela autogestão financeira e administrativa.

Um tema cuidadoso no modelo e bastante crítico em comunidades em geral é o da criminalidade. Nas cooperativas o assunto tem um aspecto positivo já que a redução na violência é baseada em uma abordagem social. A valorização do trabalho em equipe, o respeito mútuo, a gratificação pessoal tem contribuído sistematicamente para a redução desses índices.

A experiência uruguaia serve de referência para uma série de outras iniciativas no Brasil e na América Latina, como os casos vistos de Porto Alegre e Bento Gonçalves, no Rio Grande do Sul, e o exemplo da FUNDASAL que aplicou o modelo de cooperativismo uruguaio em El Salvador, dentre outros.

5. Conclusões

No Brasil, historicamente o acesso à posse e a propriedade de terras ocorreu de forma excludente e os territórios das populações de baixa renda foram se configurando nos assentamentos e ocupações irregulares, à margem das cidades legalizadas e regularizadas.

As políticas que com o tempo foram surgindo acabaram por ampliar a desigualdade e a má distribuição da terra urbana. Sua prioridade era garantir a capitalização e a especulação da terra urbana, o que amplia os problemas sociais e a exclusão e territorial ao deixar de se preocupar com a inserção dessa população em locais do tecido urbano, providos de infraestrutura e acesso.

Uma das soluções para o problema da moradia é a constituição das cooperativas habitacionais, como forma de proporcionar o acesso a habitações

de qualidade, juntamente com serviços e infraestrutura adequadas aos cooperados.

Recentemente, com a promulgação do Estatuto da Cidade e, especialmente a partir do Programa Minha Casa, Minha Vida viu-se a tentativa de reduzir ou minorar em razão das diretrizes e normas que buscam diminuir a concentração de terras nas cidades através de instrumentos como o IPTU progressivo, o estímulo à produção habitacional e a regularização fundiária através do encorajamento às cooperativas habitacionais, porém, o que se percebe, é que mesmo com estas iniciativas não houve um aumento significativo no número de cooperativas e de cooperados.

Iniciativas como o fomento institucional à constituição de cooperativas habitacionais, como o realizado pela prefeitura de Porto Alegre através do Demhab, demonstram a capacidade de responder ao problema da habitação com a participação das comunidades, não só na requisição das demandas como na gestão e definição dos projetos.

Inspirada no exemplo uruguaio, a experiência de Bento Gonçalves é também bastante interessante, pois a forma de aquisição e produção das unidades habitacionais decorreu da união e do trabalho em coletividade o que continua como uma realidade de ajuda mútua e integração da comunidade, mudando a forma de pensar do grupo para além da simples aquisição da moradia, para uma consciência de coletividade.

No Uruguai, as cooperativas de ajuda mútua alcançaram um grande sucesso e muitas localidades marginalizadas foram recuperadas e hoje são exemplos que podem ser seguidos.

Neste sentido, vale ressaltar o papel das agências de habitação cooperativa e dos governos, que constituíram um esforço inestimável na luta para a conformação de um modelo de habitação com qualidade para todos, sem desigualdade.

O modelo uruguaio está sendo difundido para toda a América Latina trazendo resultados positivos para todos que acreditam na força da interdependência humana e na força da união cooperativista.

O cooperativismo mostra-se um sistema de grande potencial para a construção de um habitat social urbano digno, gerando projetos de autogestão e habitat coletivo com um papel fundamental na construção de cidadania.

As experiências nos dois países revelam a importância do estímulo às cooperativas habitacionais como instrumentos na busca de uma sociedade menos excludente e desigual.

6. Referências

- ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Espaço e Debates*, São Paulo, v. 10, n. 31, p. 21-36, 1990.
- BARAVELLI, José E. O Cooperativismo Uruguaio na Habitação Social de São Paulo. 2006. 170 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/baravelli_mestrado_cooperativismo.pdf>. Acesso em: 22 mar. de 2017.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001*. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de junho de 2001.
- BRASIL. *Lei 11.997 de 07 de julho de 2009, Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida*, Diário Oficial da União, Brasília, 09 de julho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm>.
- BRASIL COOPERATIVO. Panorama Nacional do Cooperativismo 2012. Disponível em: <www.brasilcooperativo.coop.br/gerenciador/ba/arquivos/numeros_do_cooperativismo__ano_referencia_2012.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2017.
- BSHF - Building and Social Housing Foundation. Prêmios Mundiais del Habitat. Disponível em <https://www.bshf.org>. Acesso em 15 de março de 2017.
- COOHABRAS: Cooperativas Habitacional Central do Brasil, Disponível em: <<http://www.cooabras.org.br/site/>>.
- COOPERATIVA HABITACIONAL. Perguntas e Respostas sobre Cooperativismo Habitacional <<http://cirandas.net/cooperativa->

habitacional/blog/perguntas-e-respostas-sobre-cooperativismo-habitacional>. Acesso em: 02 dez. 2016.

FRIEDRICH, Clarissa N. O Movimento Cooperativista de Bento Gonçalves: Trajetórias e Perspectivas da Produção Habitacional Autogestionária. 2015. 185 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/134421>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

FUCVAM. Fundação Uruguaia de Cooperativas para Moradias por Colaboração Mutua. Disponível em <<http://www.fucvam.org.uy/>>

FUNDASAL. Fundação Salvadorenha de Desenvolvimento e moradia básica. Disponível em: <http://www.fundasal.org.sv/>

FRUET. Genoveva Maya As cooperativas habitacionais de Porto Alegre: parceria, realizações e desafios The housing cooperatives in Porto Alegre: partnership, achievements and challenges. Revista Ambiente Construído, Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído. Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 21-36, jan./mar. 2004. ISSN 1415-8876 © 2004.

GONÇALVES, Jackson Eduardo, Histórico do Movimento Cooperativista Brasileiro e sua Legislação: Um Enfoque sobre o Cooperativismo Agropecuário.

<<http://www.sober.org.br/palestra/2/955.pdf>>

IEIRA, N., BRAGA, M., RIGO, A., CARVALHO, D., CETTO, V. Análise da Importância das Cooperativas Habitacionais na Construção de Moradias Para População de Baixa Renda do Brasil. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146(098). Disponível em: <[http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(098\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(098).htm)> [ISSN: 1138-9788]

JUNIOR, Orlando Alves dos. Globalização, fragmentação e reforma urbana. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.

LOUREIRO, Joisa M. B. As comunidades frutos do cooperativismo habitacional. 192 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/gthab/Textos_ref/Cooperativismo_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2017.

MARICATO, Ermínia. Governo local e reforma urbana: estratégias, possibilidades e limites da municipalização da política urbana. In: RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz e SANTOS

MUSEU DA CASA BRASILEIRA, Exposição e Debates: Cooperativas Habitacionais no Uruguai – Meio Século de Experiências. <<http://www.mcb.org.br/programacao/exposicoes/cooperativas-habitacionais-no-uruguai-meio-seculo-de-experiencias>> Acesso em: 02 dez. 2015.

MELLO, Maria I. Demhab incentiva a formação de cooperativas habitacionais. **Prefeitura de Porto Alegre**, Porto Alegre, 12 jan. 2012. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_noticia=148890&DEM HAB+INCENTIVA+A+FORMACAO+DE+COOPERATIVAS+HABITACIONAIS>. Acesso em: 22 mar. 2017.

NASCIMENTO, Eduardo do. Cooperativas da habitação por ajuda mútua no Uruguai, Um estudo de caso sobre a FUCVAM. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/121081>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

OCB - ORGANIZAÇÃO E SINDICATO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. (2006) Números do cooperativismo por ramo de atividade. Página no site <www.brasilcooperativo.coop.br>. Acesso em: fev. 2006.

OCB – ORGANIZAÇÃO E SINDICATO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. Áreas de atuação prioritárias. Disponível em <<http://www.ocb.org.br/site/sescoop/atuacao.asp>> Acesso em: 24 jan. 2014.

ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 3º Edição Fapesp, Studio Nobel, 1997.

SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS. O Estatuto da Cidade Comentado, Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.

SEPPO, M. The role of business networks in the internatiolization of Estonian Chemical Industry Enterprises. University of Tartu, n.7, 2007.

SESCOOP, Serviço de Aprendizado do Cooperativismo. Disponível em: <<http://www.ocb.org.br/site/sescoop/index.asp>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

TRANSFERIENDO MEJORES PRÁCTICAS, Foro IberoAmericano Y Del Caribe Sobre Mejores Prácticas, Onu Habitat, 2013.

UNISOL, Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários. Disponível em: <<http://www.unisolbrasil.org.br/>> VALENÇA, Márcio Moraes. Cidade (i)Legal. Rio de Janeiro. Ed. MauadX, 2008 VERSCHOORE, J.R.; BALESTRIN, A. Fatores relevantes para o estabelecimento de redes de cooperação entre empresas do Rio Grande do Sul. RAC – Revista de Administração Contemporânea, Curitiba, v.12, p. 1043-1069, outubro/dezembro, 2008.

VILAÇA, Ana P. de O.; LA MORA, Luis de. Habitabilidade e lutas pelo direito a moradia. In: Conferência Latino-Americana de Construção Sustentável, Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído, 10., 2004, São Paulo. Anais. São Paulo: ANTAC, 2004. Disponível em: <https://www.ufpe.br/ppgdh/images/documentos/ldmora_cidade5.pdf>. Acesso em 02 abr. 2017

