

## FORMAS DE PROVISÃO DE MORADIA ALTERNATIVAS AO MODELO EMPRESARIAL: O CASO DO FÓRUM DE COOPERATIVAS HABITACIONAIS DE BENTO GONÇALVES-RS.

Clarissa do Nascimento Friedrich

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - UFRGS

e-mail: clarissafriedrich@hotmail.com

### 1. INTRODUÇÃO

A produção de moradias e o acesso, principalmente, da população de baixa renda às mesmas são temas sensíveis e a muito discutidos no Brasil. Atualmente estima-se que o déficit habitacional no país seja da ordem de 6 milhões de moradias. Segundo a Fundação João Pinheiro, a composição do déficit habitacional em 2012 mostra que o componente com maior peso é o ônus excessivo com aluguel, que responde por 2,660 milhões de unidades (ou 45,9% do déficit), seguido pela coabitação com 1,865 milhões de domicílios (ou 32,2%), habitação precária 883 mil (ou 15,3%) e adensamento excessivo em domicílios alugados 382 mil (ou 6,6%)<sup>1</sup>. Neste contexto, o governo federal vem implementando uma política de financiamentos habitacionais, através de um programa federal de construção de moradias, para sanar este déficit e também com o intuito de aquecer o mercado interno da construção civil. Tal programa foi formulado como medida anticíclica devido à crise econômica mundial de 2008 (NAIME, 2013).

Entretanto, existem severas críticas à forma com que as unidades habitacionais vêm sendo construídas, ficando a cargo das empresas construtoras a formulação dos projetos, bem como a localização dos empreendimentos nos municípios. Estudos apontam que a maioria dos conjuntos residenciais voltados à faixa de renda mais baixa (0 a 3 salários mínimos) se localizam em áreas urbanas precárias e carentes de serviços e equipamentos públicos (CARDOSO, 2013).

Porém, existem alternativas a este sistema de produção, inclusive presentes no próprio “Programa Minha Casa, Minha Vida” (doravante PMCMV). Um deles é o “Programa Minha Casa Minha Vida Entidades” (doravante PMCMV-E), modalidade em que as famílias de baixa renda se organizam por intermédio de entidades – que podem ser cooperativas habitacionais, associações comunitárias, etc. –, para acessarem o financiamento. Esta

---

<sup>1</sup> Essa distribuição relativa é diferente apenas na região Norte, onde o componente domicílios precários tem um peso maior do que o ônus excessivo com aluguel. (fonte: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/363-deficit-nota-tecnica-dh-2012/file>)

modalidade incentiva a participação com o poder público local (como a prefeitura de SP vem fazendo<sup>2</sup>), e faz com que as organizações tenham maior autonomia sobre as decisões referentes às moradias que serão construídas. Este programa foi formulado após muitos anos de reivindicações dos movimentos sociais de luta por moradia que trouxeram a proposta da chamada autogestão habitacional<sup>3</sup>. Apesar da monta de recursos voltados para o PMCMV-E ser de apenas 1% do total do PMCMV, ela representa uma vitória mais do que simbólica daqueles que propõem uma nova forma de construção da cidade, inclusiva e participativa, onde a população como um todo tenha acesso às decisões, sendo também sujeitos das políticas públicas e não somente objetos das mesmas.

A título de ilustração, durante a Copa do Mundo de futebol, em junho, um destes movimentos sociais, o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), dialogou diretamente com o Governo Federal a ampliação do limite<sup>4</sup> do PMCMV-E<sup>5</sup>. Nestes termos, é importante salientar que após a criação do Programa Crédito Solidário (PCS), em 2005, embrião do PMCMV-E, um grande número de experiências alternativas ao modelo majoritário (empresarial) começou a surgir no país.

Neste sentido, a finalidade desta pesquisa é compreender as práticas que se utilizam de princípios alternativos ao modelo empresarial para construção de moradias, seja através do PMCMV-E ou autonomamente. Há elementos em comum que as ligam? Como é sua articulação interna? Qual sua relação com as diferentes instâncias governamentais? Sabemos de antemão que no estado do Rio Grande do Sul existe uma grande diversidade no que convencionamos chamar de autogestão habitacional, sendo, portanto, um ótimo locus investigativo. Tal diversidade, em alguma medida, diz respeito à cultura regional onde se inserem as experiências, as motivações que movem seus atores, bem como a sua forma de organização e particularidades intrínsecas ao seu território. Neste contexto, aqui, iremos apresentar algumas notas de pesquisa sobre experiências alternativas<sup>6</sup> ao modelo empresarial, dando enfoque ao cooperativismo habitacional situado na Região Nordeste do RS, no município de Bento Gonçalves.

---

<sup>2</sup> Sobre a questão, ver o esclarecimento de Raquel Rolnik: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/raquelrolnik/2014/12/1555744-onde-mora-a-ideologia.shtml>

<sup>3</sup> Estes movimentos propuseram a formação de entidades representativas da sociedade civil organizada, encarregadas de fazer a promoção e gestão de todas as etapas do empreendimento habitacional.

<sup>4</sup> O limite atual deve subir de mil para quatro mil unidades feitas por cada entidade.

<sup>5</sup> Fonte: <http://www.cartacapital.com.br/politica/governo-federal-diz-que-atendera-reivindicacoes-do-mtst-887.html>

<sup>6</sup> Este estudo considera a hipótese de que, na prática, não existe um consenso no que se convencionou denominar – tanto na literatura acadêmica, quanto institucionalmente pelos programas federais de financiamento –, por autogestão habitacional. As experiências alternativas ao modelo empresarial são muito diversas entre si, o que dificulta a sua imersão em um arcabouço conceitual que dê conta de sua complexidade.

## 2. A AUTOGESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL E NO RS: BREVE HISTÓRICO

Os programas habitacionais no Brasil voltados para populações de baixa renda tiveram como marco inicial a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), ainda na década de 1930, e a Fundação da Casa Popular (FCP), durante o governo de Getúlio Vargas. Ao longo de sua trajetória, a FCP percebeu, devido a limitações em seu modelo, que a dependência aos recursos orçamentários, a rápida depreciação das aplicações realizadas e a sua estrutura institucional eram barreiras à execução dos objetivos da política habitacional (AZEVEDO, 1981, p. 40). Assim, em 1953, ocorreu a primeira tentativa de criação de um banco hipotecário<sup>7</sup>, o que só veio a se consolidar efetivamente em 1964, após o golpe civil-militar, com a extinção da FCP e a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), que desde o seu surgimento estabeleceu regras de registro, funcionamento e controle fiscal de cooperativas habitacionais.

Porém, segundo Marta Arretche (1990, p. 25), constituiu-se no Brasil, sob a gestão do BNH, um padrão de intervenção estatal no setor habitacional, caracterizado pela presença de mercados habitacionais segmentados. De um lado, um mercado voltado à provisão de moradias para setores de classe média e alta e, de outro, para os setores de baixa renda. Contudo, embora operados por agentes distintos, tais mercados foram geridos pela mesma lógica de operação: a lógica da empresa privada. O financiamento era viável apenas para famílias cuja renda mensal lhes permitisse se constituir em sujeitos de crédito bancário. Deste modo, o modelo adotado era ao mesmo tempo estatal e privatista, privilegiando apenas uma parcela da população com renda suficiente para ter acesso ao financiamento. Neste sentido, nem o mercado privado nem o Estado cumpriam sua parte no tocante a resolução do problema da moradia, tendo a população de mais baixa renda, por si só, que encontrar meios para a obtenção de suas casas, a chamada autoconstrução. Com a extinção do BNH em 1987, suas atribuições e responsabilidades na condução da política habitacional foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF).

Foi nesta década, 1980, que ocorreu uma série de discussões sobre temas vinculados à estratégia de formulação e implementação de programas habitacionais populares. Neste contexto, nasceram os movimentos de moradia, com o objetivo de reivindicar a casa própria, trazendo propostas consideradas progressistas, como a da autogestão habitacional, por

---

<sup>7</sup> A ideia se justificava pela debilidade financeira da FCP, da necessidade de garantir recursos próprios e das dificuldades de levantar, através de impostos e taxas, os recursos para suprir o órgão (AZEVEDO, 1981).

exemplo (BONDUKI, 1992, p. 150). Todavia, um dos maiores obstáculos para a formação de entidades de autogestão era a sua constituição jurídica – sob a forma de cooperativa autônoma, ou seja, desvinculada do poder público e sem o suporte institucional do Estado. Vários autores, como Licia Valadares (1980), Nabil Bonduki (1992), Ermínia Maricato (1979, 2001) e Fernanda Moreira (2009), apontam para o fato de que a grande limitação para o desenvolvimento de projetos habitacionais autogeridos no Brasil, nesta época, era, entre outros, a falta de uma legislação e de estímulos por parte do governo, incentivo este que ocorreu no Uruguai com a Lei Uruguia Nacional de Viviendas de 1968<sup>8</sup>.

Em 2004, o governo federal, através do Ministério das Cidades, criou o “Programa Crédito Solidário” (PCS)<sup>9</sup>, linha de financiamento com recursos oriundos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), operado pela CEF. O programa mencionado foi formulado com o objetivo principal de atender as necessidades habitacionais da população de baixa renda, por intermédio da concessão de financiamentos aos beneficiários finais, organizados em cooperativas habitacionais e associações comunitárias<sup>10</sup>, incentivando a participação com o poder público local<sup>11</sup>. Atualmente, o “Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades” (PMCMV–E) é a nova versão do PCS. Iniciado em 2009, o PMCMV–E se destina a financiar exclusivamente empreendimentos habitacionais autogestionários para famílias com renda de até três salários mínimos, tornando-se o principal programa habitacional voltado para a autogestão em âmbito federal (FERREIRA, 2012, p.12).

Várias e diferentes experiências então surgiram no país a partir desse maior fomento, todavia, ao analisarmos os dados do Ministério das Cidades o que notamos é que algumas regiões do Brasil concentram um número mais expressivo delas. É o caso do estado do RS. Analisando-se os dois programas de financiamento e nos detendo à apreciação dos empreendimentos presentes no RS, podemos notar que os mesmos localizam-se massivamente em duas regiões: a região metropolitana de Porto Alegre e a região Noroeste. Refinando um pouco mais a análise, nota-se que as entidades responsáveis pelos empreendimentos são ligadas a movimentos sociais de luta por moradia – como a

---

<sup>8</sup> Ver em: NAHOUM, B. *Uma historia com quinze mil protagonistas: las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*. Intendencia Municipal de Montevideo, Division Espacios Públicos, Agencia Española de Cooperativas para el Desarrollo; Montevideo-Uruguay, 2008.

<sup>9</sup> Criado pela resolução nº 93, de 28 de abril de 2004 e regulamentado pela Instrução Normativa nº11/2004.

<sup>10</sup> Cabe destacar, principalmente pelo objeto de pesquisa deste trabalho, que o Programa de Habitação Rural, articulando recursos de diversas fontes, buscando atender aos segmentos vinculados à agricultura familiar e organizações sindicais de trabalhadores rurais, foi formatado no mesmo período. Através dele, as entidades ligadas aos segmentos citados passaram a participar como proponentes e gestoras de projetos no âmbito de diversos programas, como o Programa Crédito Solidário. Ver em: Brasil. Ministério das Cidades. Cadernos MCidades, Volume 4. ROLNIK, Raquel (coord). Política Nacional de Habitação. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2004. Ver p. 90.

<sup>11</sup> SILVA (2009) e MOREIRA (2009).

Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM) –, em sua maioria na capital Porto Alegre e região metropolitana, sendo os demais sem vinculação direta com estes movimentos.

Com relação à RMPA, alguns estudos, como o de Genoveva Fruet<sup>12</sup> (2004) e o de Julia Wartchow (2012), já abordaram as cooperativas habitacionais de Porto Alegre e região metropolitana, por ter a cidade um histórico bastante interessante desde a implementação do Orçamento Participativo, em fins da década de 1980, e da postura facilitadora, à época<sup>13</sup>, de sua prefeitura quanto à formação de cooperativas autogestionárias de habitação. Por sua vez, trabalhos como o de Felipe Drago (2011) focam o campo de relação atual destas entidades da sociedade civil organizada, ligadas a movimentos sociais com o Estado. Porém, em relação aos demais empreendimentos, localizados na região Noroeste do estado, inexistiam estudos que os tenha analisado<sup>14</sup>.

Por sua vez, no RS existem experiências auto organizativas de produção habitacional anteriores aos programas atuais de financiamento, algumas delas na região de Porto Alegre, como já analisou Fruet (2004) e principalmente um grande número na região Nordeste (Serrana) mais especificamente no município de Bento Gonçalves, desde o início da década de 1990. O grande número de cooperativas habitacionais em Bento Gonçalves (cerca de 30) fez com que se organizasse um Fórum para intercâmbio de informações. Até 2012 estas entidades não se utilizavam dos programas de financiamento citados acima, o que começou a mudar com a inserção de algumas delas como beneficiárias.

Esta diversidade no modelo auto-organizativo, alternativo ao modelo empresarial, no estado do RS serviu de motivação para a inserção neste tema. Neste sentido, o intuito deste estudo é apreender os diferentes significados e práticas sociais dos cooperados e/ou associações organizadas presentes no RS, conjuntamente com as políticas públicas realizadas pelo atual governo federal, para com isso compreender estas formas de produção de moradias. Para tanto, selecionamos como unidade de análise a experiência do Fórum de cooperativas habitacionais de Bento Gonçalves, na região Nordeste. As cooperativas presentes no município são proponentes de empreendimentos habitacionais alternativos à produção via

---

<sup>12</sup> A autora aborda um período de grande incentivo ao cooperativismo habitacional em Porto Alegre durante os governos municipais do Partido dos Trabalhadores (1989-2004).

<sup>13</sup> Atualmente, o que se nota é que o número de empreendimentos contratados através do PMCMV-E no município de Porto Alegre é bem inferior ao restante do estado (Informação obtida através do I Fórum do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, ocorrido em 31 de julho de 2014, em Porto Alegre).

<sup>14</sup> Nosso trabalho de monografia de especialização se propôs a investigar e traçar o perfil destas experiências com empreendimentos contratados pelos programas federais de financiamento entre os anos de 2005 a 2012. A pretensão foi caracterizar as entidades responsáveis pelas contratações, quais sejam, os agentes proponentes do financiamento frente à CEF na região Noroeste do RS, descrevendo suas áreas de atuação e algumas particularidades decorrentes da região (FRIEDRICH, 2012).

mercado e se diferenciam das demais experiências presentes no estado por existirem e atuarem anteriormente a formulação dos programas federais de financiamento voltados para a autogestão.

Acreditamos ser necessário aprofundar o debate no meio acadêmico acerca das alternativas à produção empresarial de habitações, focando principalmente nos modelos auto organizativos<sup>15</sup> como forma de provisão de moradias e, porque não dizer, de trabalho e cidadania. Muitos estudos já se debruçaram sobre a questão da habitação no Brasil, principalmente quanto à carência de programas e projetos que diminuam ou atenuem o déficit habitacional, bem como, mais atualmente, questões relativas à forma com que o governo federal vem atuando na produção em massa de unidades habitacionais através do PMCMV – Empresarial. Diversos autores como Lago (2011) Castro & Shimbo (2010), Ferreira (2012) e Cardoso (2013), apontam como este programa traz consequências negativas à cidade, ficando a cargo das empresas construtoras, que têm em sua lógica empresarial quase que exclusivamente o lucro, a escolha da localização dos empreendimentos, assim como a elaboração dos projetos, sendo muitas vezes responsáveis pela forma e organização das cidades.

Tendo em vista estas afirmações, entendemos que podem e devem ser buscadas formas alternativas de ação dentro deste sistema. Ermínia Maricato, abordando as alternativas para ampliação de oferta de moradias, diz que repensar a produção cooperativa é fundamental no contexto de uma nova política habitacional, sendo o Estado o grande apoiador dessa política, não só através de financiamento, mas também como facilitador de entraves como o acesso à terra urbana, e agilizador das tramitações legais (MARICATO, 2001, p. 120). Desta maneira, alternativas como a da autogestão habitacional passam a ser uma opção a esse processo mercantilizado e capitalista de produção habitacional (VIEIRA, 2003). Quanto a alternativas ao atual sistema capitalista de produção de moradias Cristiano Bickel (2013) defende a produção associada autogestionária, na construção civil, como estratégia para a integração do sistema da economia social na autogestão territorial. Segundo Lago (2011), o acúmulo de experiências garante a aprendizagem necessária, por parte dos movimentos sociais e dos gestores públicos, para a difusão da produção autogestionária. Deste modo, é de grande importância conhecer estas experiências, compreender as motivações que movem seus atores, sua dinâmica interna, assim como a rede de articulações que estabelecem entre outras

---

<sup>15</sup> A produção habitacional autogestionária passa praticamente invisível pelas estatísticas, pela mídia, para o conjunto da sociedade. A sistematização dos dados sobre a autogestão habitacional ainda é um campo novo, já que somente a partir de 2005 tem-se um programa público nacional que fomenta experiências por todo o Brasil.

entidades e com outras estruturas políticas. Apesar do enfoque regional, nossa problemática se pretende mais ampla, isto é, intentamos apresentar respostas mais abrangentes relacionadas às alternativas existentes ao modelo majoritário de construção de moradias.

### 3. O COOPERATIVISMO HABITACIONAL EM BENTO GONÇALVES

O município de Bento Gonçalves, distante 109 km de Porto Alegre, se localiza na mesorregião Nordeste do RS que é formada por 3 microrregiões, dentre elas a Microrregião de Caxias do Sul onde se encontram 18 municípios. Com vocação industrial e turística, Bento Gonçalves é o maior polo moveleiro do estado<sup>16</sup>, além de ser a “Capital Brasileira do Vinho”.

O núcleo urbano surgiu em 1870 quando foi criada a Colônia Dona Isabel, onde havia um pequeno comércio e por onde passavam e descansavam os tropeiros vindos de Vacaria, para troca de mantimentos em Montenegro. No final de 1875, chegaram os primeiros imigrantes italianos e no ano seguinte, o Presidente do Estado anunciava a existência de 348 lotes rurais e uma população de 790 pessoas.

No ano de 1890 a Colônia Dona Isabel, desmembrada de Montenegro, passa a se chamar Bento Gonçalves em homenagem ao General Bento Gonçalves da Silva. A linha férrea, ligando Porto Alegre a Bento Gonçalves foi inaugurada em 1919 e representou progresso para a região, facilitando a circulação de mercadorias. A exemplo de outros municípios, as vinícolas e outros estabelecimentos industriais e comerciais passaram a se localizar próximos à linha do trem. A cidade foi recebendo melhorias como energia elétrica e calçamento, entre outras, e as atividades comerciais e industriais prosperaram<sup>17</sup>. Na década de 1940 a agricultura foi sendo substituída pela indústria, que diversificou sua produção gerando mais empregos, o que passou a atrair um novo contingente de trabalhadores, agora vindos de outros municípios da região. Bento Gonçalves, com área de 382,5 Km<sup>2</sup>, possui uma população residente estimada em 107.341 habitantes (IBGE/2010).

Bento Gonçalves também faz parte da Aglomeração Urbana do Nordeste (AUNE), que tem como finalidade integrar ações públicas de interesse comum aos dez municípios que a

---

<sup>16</sup> O município de Bento Gonçalves também pertence ao COREDE SERRA. COREDES são Regiões de Planejamento, tendo como objetivo a construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões do Rio Grande do Sul.

<sup>17</sup> No geral, as informações acima foram retiradas da pesquisa realizada no Arquivo Histórico de Bento Gonçalves pela pesquisadora Assunta de Paris em 24.07.2009 apud PLHIS e no site da Prefeitura de Bento Gonçalves <[www.bentogoncalves.rs.gov.br](http://www.bentogoncalves.rs.gov.br)>.

compõe. A AUNE é a segunda maior aglomeração urbana do Estado do Rio Grande do Sul, destacando-se pela concentração populacional e desenvolvimento econômico. O município é um importante polo econômico possuindo condição favorável de oferta de emprego e de serviços urbanos, o que o torna um local atrativo a novos moradores, fato que também tem reflexos importantes no quadro de suas necessidades habitacionais atuais e para as demandas futuras. A dinâmica da migração de trabalhadores vindos de outros municípios do Estado, fomentada na década de 1970, é ainda observada atualmente, destacando-se a procedência de famílias de municípios da região da fronteira do Rio Grande do Sul.

É importante considerar o processo da migração no RS, onde a região compreendida pelo COREDE<sup>18</sup> SERRA estava entre aquelas que apresentaram maior fluxo migratório no período 1995-2000, tendo o maior saldo positivo entre entradas e saídas (21.605 pessoas), ou seja, mesmo atraindo menos migrantes (é o terceiro em volume de imigração), expulsa, proporcionalmente, menos imigrantes (JARDIM, 2004). Outro elemento que ilustra a atratividade de Bento Gonçalves é os movimentos pendulares que ocorrem no Município, demonstrando que pessoas se dirigem para a cidade não só para morar, mas também para trabalhar, diariamente, residindo em outros municípios próximos.

O processo de urbanização da Microrregião, bem como do Município de Bento Gonçalves advém do processo de urbanização intenso que o Brasil passou nas décadas de 60 e 70, aliado ao crescimento vegetativo e à incapacidade de atendimento público das novas demandas de moradia decorrentes, que determinou boa parte do déficit habitacional e urbano que se visualiza nos municípios brasileiros atualmente. Na década de 1990, nove dos dezessete municípios da Microrregião eram predominantemente rurais. Em 2000, eram apenas oito municípios com população residente predominantemente em área rural e, em 2007, somente sete. A tabela a seguir mostra a evolução da população urbana e rural a partir de 1940.

**Tabela 1 - Evolução da População Urbana e Rural – Bento Gonçalves**

		1940	1950	1970	1980	1991	2000	2007
<b>BENTO GONÇALVES</b>	<b>Urbana</b>	5.020	7.734	23.759	42.067	65.755	81.820	90.756
	<b>Rural</b>	13.751	17.199	18.220	16.869	12.888	9.666	9.887

<sup>18</sup> Sobre os COREDES: JARDIM, Maria de Lourdes; BARCELLOS, Tanya M. de Os movimentos populacionais no Rio Grande do Sul: uma visão inter e intra-regional através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Econômico (COREDES). In: Anais do 2º Encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre, FEE, 2004.



Fonte: IBGE

Segundo censo realizado em 2007, Bento Gonçalves apresentava uma taxa de urbanização de 90,2%, a segunda maior da Microrregião, precedida apenas por Caxias do Sul (94,1% no ano de 2006). Até a década de 1960, a população do município era predominantemente rural, a qual começa a decair a partir de 1970, enquanto que a urbana passa a crescer vertiginosamente. O processo de urbanização de Bento Gonçalves, comparativamente ao Rio Grande do Sul e ao Brasil, continuou a se intensificar, estando em 2000, acima dos índices Nacional e Estadual.

### 3.1 Cooperativismo Habitacional em Bento Gonçalves

Em meados da década de 1990, surgia em Bento Gonçalves a organização de cooperativas habitacionais, com o objetivo de reunir famílias de baixa renda em torno do acesso à moradia com menor preço, mas com qualidade construtiva. As cooperativas habitacionais se reuniram através da constituição de um Fórum que as congregava na busca objetivos comuns. Com assessoria técnica, atividades de capacitação e muita organização, as famílias de baixa renda, que em geral pagavam aluguel, se organizavam para a aquisição, primeiramente, de um terreno e depois da moradia. As dificuldades quanto à aquisição do terreno eram vencidas através do parcelamento do valor com o proprietário. Algumas vezes, por serem mais baratos, os terrenos de algumas cooperativas eram acidentados, demandando movimentos de terra e infraestrutura adequada. Através de recursos próprios, convênio com o poder público municipal e financiamento da CEF<sup>19</sup>, conjuntos habitacionais de excelente qualidade foram tomando forma e servindo como exemplo de um modelo de trabalho coletivo e ajuda mútua que deu certo. A experiência exitosa foi premiada no Concurso Melhores Práticas em Gestão Local 2005/2006 promovido pela CEF, com o título “Novas Práticas de Cooperativas Habitacionais Autogestionáveis”<sup>20</sup>.

Atualmente, somam-se 30 cooperativas habitacionais no município: algumas com as moradias concluídas; outras com obras em andamento ou em fase de conclusão do projeto; de aquisição do terreno; ou na fase inicial de organização dos associados – conforme demonstra o “quadro 1”. O “mapa 2” apresenta a localização das cooperativas habitacionais.

<sup>19</sup> Após se organizarem para a criação de uma poupança conjunta para o caso de compra de terreno, as entidades, em alguns casos, procuraram a CEF para obter financiamento para a produção das moradias.

<sup>20</sup> <http://www1.caixa.gov.br/MPraticas/cooperserrana/sumary.asp?idioma=p>

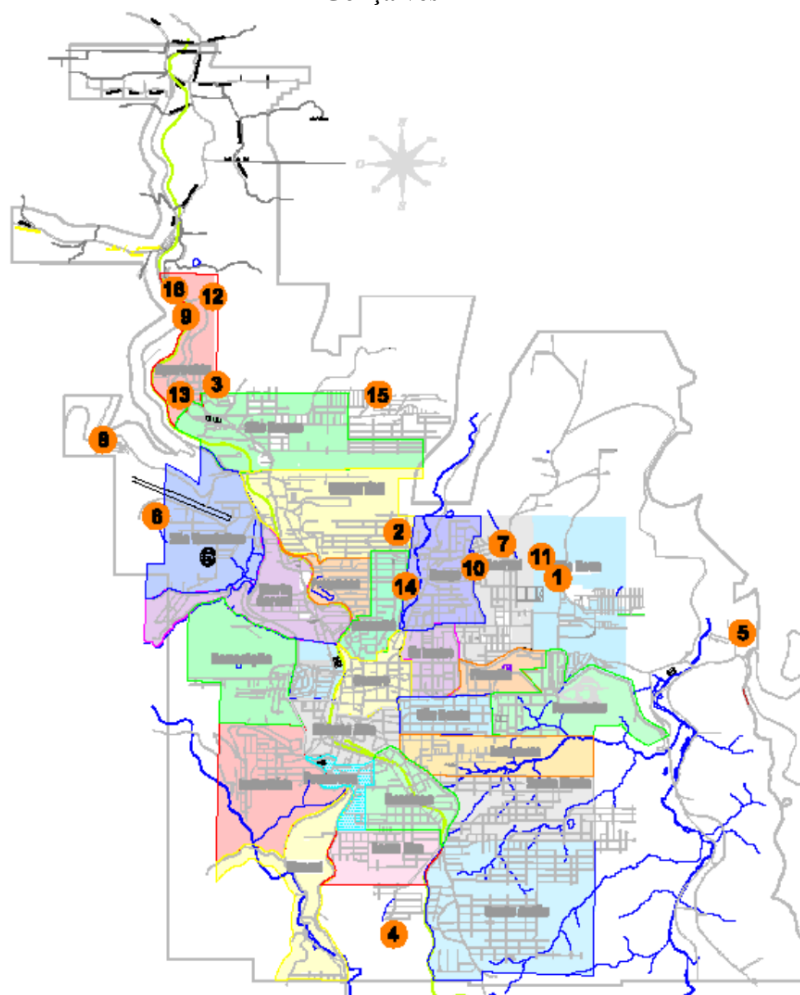
**Quadro 1 – Cooperativas Habitacionais de Bento Gonçalves**

<b>Cooperativas Habitacionais</b>	<b>Nº de associados</b>	<b>Caracterização</b>
Serrana	22	Empreendimento concluído
União da Serra	35	Empreendimento concluído
Novo Tempo	18	Empreendimento concluído
Encanto da Serra	17	Empreendimento concluído
Novo Horizonte	16	Empreendimento concluído
Sonho Meu	16	Obra iniciada
Shalon	18	Obra iniciada em 2010
Vale dos Sonhos	15	Obra iniciada em 2010
Aconchego	21	Obra iniciada em 2010
Jardim Primavera	16	Adquiriu terreno e tem projeto Arquitetônico
Morada do Sonho	15	Obra iniciada em 2010
Nova Canaã*	15	Obra iniciada em 2010
Tiradentes	39	Obra iniciada em 2010
Casa Nostra	20	Obra iniciada em 2010
Nova Esperança	22	Adquiriu terreno e tem projeto Arquitetônico
Ágape	16	Adquiriu terreno e tem projeto Arquitetônico
Montserrat	21	Adquiriu terreno e tem projeto Arquitetônico
Nova Conquista	22	Adquiriu terreno e tem projeto Arquitetônico
Coração Serrano	20	Adquiriu terreno e tem projeto Arquitetônico
Caminhos da Serra	20	Adquiriu terreno e tem projeto Arquitetônico
Parque do Sol	20	Adquiriu terreno e tem projeto Arquitetônico
Residencial Veneza	25	Não adquiriu terreno
Jeová Jirê	20	Adquiriu terreno e tem projeto Arquitetônico
Jardim Florestal	80	Adquiriu terreno e tem projeto Arquitetônico
Elos	40	Não adquiriu terreno
Parque Vitória	45	Não adquiriu terreno
Residencial Bela Casa	50	Não adquiriu terreno
Recanto das Azaléias	50	Não adquiriu terreno
Cooperativa habitacional (servidores da polícia civil)	30	Não adquiriu terreno
Nossa Senhora da Saúde	65	Assentamento: compraram a área que ocupam da RFFSA

**Total de Cooperativas habitacionais: 30****Total de famílias associadas: 829**

Fonte: Secretaria de Habitação e Assistência Social

**Mapa 2 - Localização dos Empreendimentos ou Terrenos das Cooperativas Habitacionais de Bento Gonçalves**



1. Cooperativas Habitacionais Serrana e União da Serra	10. Cooperativa Habitacional Tiradentes
2. Cooperativa Habitacional Novo Tempo	11. Cooperativa Habitacional Casa Nostra
3. Cooperativa Habitacional Encanto da Serra	12. Cooperativas Habitacionais Nova Esperança, Ágape, Montsserrat e Nova Conquista
4. Cooperativa Habitacional Novo Horizonte	13. Cooperativas Habitacionais Coração Serrano e Caminhos da Serra
5. Cooperativa Habitacional Sonho Meu	14. Cooperativa Habitacional Parque do Sol
6. Cooperativa Habitacional Shalon	15. Cooperativas Habitacionais Jeová Jirê e Jardim Florestal
7. Cooperativas Habitacionais Vale dos Sonhos e Aconchego	16. Cooperativa Habitacional Nossa Senhora da Saúde
8. Cooperativa Habitacional Jardim Primavera	
9. Cooperativas Habitacionais Morada do Sonho e Nova Canaã	

Fonte: Secretaria de Habitação e Assistência Social

As cooperativas habitacionais, em parte motivadas pelo alto custo da terra urbana necessária para a produção de lotes, passaram a produzir condomínios e a adotar a tipologia do sobrado geminado, sendo mais recentemente também projetadas casas térreas. Atualmente,

algumas cooperativas estão construindo casas térreas isoladas, porém, em condomínios fechados (PLHIS – Bento Gonçalves, 2010, p. 207). A qualidade dos empreendimentos bem como o tamanho das Unidades Habitacionais é um diferencial em relação aos empreendimentos que acessam os programas federais de financiamento (PCS e PMCMV-E), contudo, para uma apreciação mais completa deve-se associar a estes a renda dos cooperados, que pode não ser a mesma das demais experiências. Para esta análise caberá fazer um diagnóstico mais completo sobre o perfil dos participantes das entidades para, assim então fazer um comparativo com outras Regiões.

### **3.1 Agentes, atores locais e sua relação com o território**

Quanto à relação entre as entidades autogestoras e os agentes públicos, a postura do poder público municipal de Bento Gonçalves tem se mostrado facilitadora, tendo um papel importante na concretização dos empreendimentos. Esta mesma relação não tem acontecido com o Estado, por exemplo, que oferece fomento às experiências através dos atuais programas de financiamento, mas estes não vinham sendo acessados pelas entidades na região Nordeste até 2012. Somente no ano de 2013 uma entidade foi cadastrada para acessar o PMCMV-E, a Cooperativa Nova Canãa.

Portanto, o município de Bento Gonçalves tem papel preponderante na realização dos empreendimentos, sendo que algumas leis municipais estão diretamente ligadas à política habitacional de interesse social, se relacionando com o cooperativismo habitacional no município:

- A Lei Municipal nº 4.160 de 02 de julho de 2007 regulamenta e disciplina a destinação de auxílios financeiros a entidades sem fins lucrativos, a celebração de convênios de natureza financeira e a devida prestação de contas. É através desta lei que são firmados convênios entre o Município e as Cooperativas Habitacionais para o desenvolvimento de seus objetivos, ou seja, para a produção habitacional de interesse social destinada a seus associados;
- A Lei Municipal nº 4.667 de 01 de setembro de 2009 concede isenção tributária para a implantação de Programas Habitacionais Populares e de Cunho Social como: Crédito Associativo; Programa Minha Casa, Minha Vida; Arrendamento Residencial e Cooperativas Habitacionais, em cumprimento aos convênios firmados entre a Caixa Econômica Federal e o Município de Bento Gonçalves.

O Conselho Municipal<sup>21</sup> e o Fundo Municipal de Habitação também propõem: o uso de políticas de incentivo a associações e cooperativas habitacionais; apreciar as formas de apoio às entidades associativas e cooperativas habitacionais, cuja população seja de baixa renda, bem como as solicitações de melhorias habitacionais em autoconstrução ou ajuda mútua para moradias populares (PLHIS – Bento Gonçalves, 2010, p. 189).

O poder público municipal também viabiliza 50% da compra da gleba ou a infraestrutura para empreendimentos de cooperativas ou associações habitacionais. Já para as soluções “prontas”, foram previstas três outras possibilidades: apartamento em conjunto residencial; sobrado geminado; e lote urbanizado com casa geminada. (PLHIS – Bento Gonçalves, 2010, p. 212).

Entretanto, a falta de uma política habitacional de interesse social efetiva nos últimos anos deixou de propiciar o acesso à moradia digna e regular a uma grande parcela da população do município. Uma das dificuldades para que as famílias, de forma isolada, alcancem o sonho da casa própria é o alto preço da terra.

Neste contexto, temos observado que o movimento das cooperativas habitacionais surgiu e se consolidou como alternativa na busca da casa própria. Segundo informações do PLHIS de Bento Gonçalves, a organização das cooperativas habitacionais atende as necessidades por moradia, viabilizando o acesso às famílias de baixa renda, em geral, pagadoras de aluguel. A organização em cooperativas veio ao encontro da necessidade de famílias com até 6 salários mínimos de renda e que, em geral, pagam aluguel. O movimento participa ativamente das discussões acerca da política habitacional junto ao governo municipal (PLHIS, 2010, p.157) – por exemplo, discutindo sobre a necessidade de haver uma pré-análise dos terrenos por parte dos setores da prefeitura, antes que as cooperativas os adquiram.

No entanto, mesmo melhor organizadas, as cooperativas também enfrentam algumas dificuldades. A demora nos trâmites para aprovação dos projetos é uma delas. Por sua vez, através de convênio com o município, são acessados alguns incentivos tributários, porém, as cooperativas que tem áreas fora do zoneamento ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social)<sup>22</sup> não são beneficiadas.

---

<sup>21</sup> Os conselhos são espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Os conselhos são o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal).

<sup>22</sup> Os parâmetros urbanísticos e arquitetônicos para as unidades habitacionais na ZEIS se diferenciam das demais e são os seguintes para cooperativas habitacionais: área máxima por unidade habitacional = 100m<sup>2</sup>, taxa de ocupação = 65% e Índice de Aproveitamento = 1,5.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As formas alternativas ao modelo majoritário de produção de habitações no Brasil, como a autogestão habitacional, encontraram fomento, por parte do Estado, com os atuais programas federais de financiamento para tornarem-se práticas possíveis. O volume de recursos destinados ao PMCMV-E, entretanto, ainda é muito pequeno se comparado ao destinado ao PMCMV-Empresarial. Todavia, é fato que um número significativo de experiências vêm surgindo mesmo com um montante pequeno de recursos. Esse número só não é maior porque a prática de experiências de produção de moradias alternativas ao mercado não é difundida entre boa parte da população carente de habitações.

Sabe-se que uma cultura associativista, que é o que define a ação coletiva autogestionária, não é criada instantaneamente. Os movimentos populares de luta por moradia desempenham o papel de “educadores sociais”, trazendo os princípios do associativismo em grandes centros urbanos como SP, POA, etc. Porém, existem experiências que não estão vinculadas a estes movimentos e que vêm conseguindo atuar e produzir moradias anteriormente aos programas de financiamento. Elas fizeram isso com seu capital social, cultura regional e com relações construídas entre seus participantes e o poder público local.

O cooperativismo habitacional em Bento Gonçalves é um exemplo disto. Bastante forte e, como citado anteriormente, surgido sem o fomento por parte do governo federal, mas, sim, através de um movimento de lideranças locais articuladoras. Logo, o local foco deste estudo se torna preponderante para responder o porquê do cooperativismo habitacional ter se difundido na região, enquanto que em outras regiões essa prática só logrou êxito, como alternativa às populações de renda mais baixa que não acessam a produção via mercado, com o auxílio do Estado.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta S. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. In: Espaço e Debates, São Paulo, v.10 , n. 31, pp. 21-36, 1990.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis. A. G. Habitação e Poder, da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

BICKEL, Cristiano Gurgel. A construção civil na economia social: proposições à cultura produtiva autogestionária. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Arquitetura, Belo Horizonte, 2013.

BONDUKI, Nabil. G. Habitação e Autogestão: construindo territórios de utopia. Rio de Janeiro: Fase, 1992.

CARDOSO, Adauto L (Org.); ARAGÃO, Thêmis A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil. In: O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CASTRO, Carolina M. P. de; SHIMBO, Lúcia Z. Das cooperativas autofinanciadas às construtoras e incorporadoras de capital aberto: A Ampliação do Mercado Habitacional. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 12, n.2 / nov. 2010. pp. 53-74.

DRAGO, Felipe. Autogestão na produção habitacional: Programa Crédito Solidário, entre a institucionalização e o confronto político. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, 2011.

FERREIRA, Regina F. C. F. Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetroles.net/download/artigo\\_reginaferreira\\_isa.pdf](http://www.observatoriodasmetroles.net/download/artigo_reginaferreira_isa.pdf)> Acesso em 11 de out. de 2012.

FRIEDRICH, Clarissa do N. Experiências de Autogestão Habitacional Na Região Noroeste Do Rio Grande Do Sul (2005-2012): Entidades, Atores E Articulações. Monografia (Especialização) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, Rio de Janeiro, 2012.

FRUET, Genoveva M. As cooperativas habitacionais de Porto Alegre: parceria, realizações e desafios. Ambiente Construído, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 21-36, jan./mar. 2004. Disponível em: <<http://www.sumarios.org/sites/default/files/pdfs/3514-12034-1-pb.pdf>>. Acesso em 10 ago. de 2012.

JARDIM, Maria de Lourdes; BARCELLOS, Tanya M. de Os movimentos populacionais no Rio Grande do Sul: uma visão inter e intra-regional através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Econômico (COREDES). In: Anais do 2º Encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre, FEE, 2004.

LAGO, Luciana C. do. O associativismo produtivo na periferia urbana: novos conflitos em pauta. *In*: 35º Encontro Anual da ANPOCS, 2011, Caxambu.

\_\_\_\_\_. Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. *Revista E-metropolis*, Rio de Janeiro, nº 5, ano 2, 2011. p. 6-12. Disponível em: <<http://www.emetropolis.net/pt/edicoes-anteriores/11/86-pagina-inicial>> Acesso em 11 de set. de 2012.

MARICATO, Erminia. *Habitação e Cidade*. São Paulo: Atual, 1997.

\_\_\_\_\_. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

NAIME, Jéssica. Política de Habitação Social no Brasil: os agentes da burocracia pública e a produção por autogestão coletiva. *In*: LAGO, Luciana C. do. (Org.). *Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MOREIRA, Fernanda A. O lugar da autogestão no governo Lula. 2009. Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

NAHOUM, B. Uma historia com quinze mil protagonistas: las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Intendencia Municipal de Montevideo, Division Espacios Públicos, Agencia Española de Cooperativas para el Desarrollo; Montevideo-Uruguay, 2008.

PLHIS. Estratégias de Ação: Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS. Bento Gonçalves/Rio Grande do Sul. Latus Consultoria. 2010.

VALADARES, Licia (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.

WARTCHOW, Julia. A autogestão da produção habitacional como alternativa de acesso à moradia. A experiência da cooperativa dos correios na Região Metropolitana de Porto Alegre. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, 2012.