

RODRIGO ARLINDO DOS SANTOS SILVA

**O COOPERATIVISMO AUTOGESTIONÁRIO NA PRODUÇÃO
DA HABITAÇÃO POPULAR**

Belo Horizonte
Escola de Arquitetura da UFMG
2009

RODRIGO ARLINDO DOS SANTOS SILVA

**O COOPERATIVISMO AUTOGESTIONÁRIO NA PRODUÇÃO
DA HABITAÇÃO POPULAR**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção de título de Mestre em Arquitetura.

Orientadora: Dr^a. Silke Kapp

Belo Horizonte
Escola de Arquitetura da UFMG
2009

Aos que lutam por um mundo mais justo;

A minha mãe, Cristina,
exemplo de vida e superação;

A minhas irmãs, Fernanda e Tatiele,
pelo apoio e paciência;

A minha amada Márcia, e meus filhos,
pela inspiração e o carinho.

AGRADECIMENTOS

À Deus, sempre presente, apoio nos momentos de angústia.

À Cristina, Fernanda, Tatiele, Márcia, e Gregory, pois me motivam a acreditar que um mundo mais justo é possível e necessário.

À professora Silke Kapp, pela acolhida, incentivo, confiança, e acima de tudo pelas discussões e críticas, que contribuíram para evolução do meu olhar sobre o tema abordado, e nossa prática profissional.

À professora Denise Morado, pela disponibilidade, pela didática, pelo exemplo na arte de ensinar.

Aos funcionários e cooperados da COOHABEL pela inestimável ajuda ao fornecer-me as informações necessárias ao desenvolvimento do presente trabalho.

Aos membros do grupo MOM, pelas oportunidades de debate e pelas importantes contribuições no presente trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG – NPGAU, que contribuíram para meu aprendizado.

À Renata Albuquerque, secretária do NPGAU, sempre atenciosa e solícita.

À minha família, amigos e colegas de trabalho pela compreensão nos momentos de ausência, e apoio para superar as dificuldades

RESUMO

O presente trabalho analisa iniciativas coletivas de provisão de moradia de interesse social, fundamentadas nos princípios do cooperativismo. Embora o objeto de análise seja a produção habitacional, procura-se na abordagem um enfoque amplo sobre as questões sociais e econômicas intrinsecamente relacionadas a ela, tendo em vista que iniciativas habitacionais cooperativistas não servem apenas à seu fim específico, podendo também contribuir no desenvolvimento socioeconômico. Aspectos como acesso ao solo urbano e financiamento também são abordados com intuito principal de elucidar formas alternativas de superar os limites impostos à produção habitacional. As possibilidades e dificuldades da produção habitacional capitalista e da autoprodução são analisados e comparados com aspectos de iniciativas cooperativistas de provisão de moradia de interesse social. O objetivo é contribuir na prática cooperativista autogestionária, de modo que a população demandatária tenha maior participação nas decisões do processo e autonomia na produção de sua moradia.

Palavras-chave: Cooperativismo. Autogestão. Habitação de Interesse Social. Incorporação Imobiliária. Acesso ao solo urbano.

ABSTRACT

This paper analyzes collective initiatives of provision of housing of social interest, based on the principles of cooperatives. Although the object of analysis is the housing production, the aim is to address a broad focus on social and economic issues closely related to it, given that cooperative housing initiatives are not just for its specific purpose, may also contribute to the socioeconomic development . Issues such as access to urban land and funding are also addressed in order to elucidate the main alternative ways of overcoming the limits to housing production. The possibilities and difficulties of housing production and capitalist self-production are analyzed and compared with aspects of cooperative initiatives in provision of housing of social interest. The aim is to practice self-management cooperative, so that the population which demand has increased participation in decision-making process and autonomy in the production of their home.

Key-words: Cooperatives. Social Housing. Real Estate Development. Access to urban land.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES E TABELAS

TABELA1 - Número de cooperados	65
TABELA2 - Relação entre cooperados filiados e participativos	65
TABELA 3 - Relação entre cooperados e renda mensal	67
TABELA 4 - Relação entre cooperados e dependentes.....	68
QUADRO 1 - Programas de financiamento para proponente individual	78
QUADRO 2 - Prazos e taxa de juros da Carta de Crédito FGTS - Individual	80
QUADRO 3 - Programas de financiamento para proponente coletivo	80
QUADRO 4 - Programas de financiamento para proponente público.....	84

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACI – Aliança Cooperativa Internacional
ASCAPE – Associação de Moradores Sem Casa do Padre Eustáquio
B.H.U. – *Banco Hipotecário Del Uruguay*
BNH – Banco Nacional da Habitação
CAIXA – Caixa Econômica Federal
CMH – Conselho Municipal de Habitação
CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CONAPRO – Concertación Nacional Programática
COOHABEL – Cooperativa Metropolitana de Habitação Popular de Belo Horizonte Limitada
FCP – Fundação da Casa Popular
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
FMHP – Fundo Municipal de Habitação Popular
FUCVAM – *Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua*
IAP – Instituto de Aposentadoria e Pensões
JUCEMG – Junta Comercial do Estado de Minas Gerais
MOI – *Movimento de Ocupantes e Inquilinos*
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
OCEMG – Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais
OGU – Orçamento Geral da União
PAR – Programa de Arrendamento Preferencial
PLAMBEL – Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte
SEAC – Secretaria Especial de Ação Comunitária
SELVIP – Secretaria Latino Americana de la Vivienda Popular
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH – Sistema Financeiro da Habitação
SMAHAB – Secretaria Municipal Adjunta de Habitação
UNMP – União Nacional por Moradia Popular
URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

SUMÁRIO

1. Introdução	8
2. Políticas habitacionais no Brasil	10
3. A lógica da produção capitalista de moradias	20
3.1 Contradições do empreendimento habitacional capitalista	20
3.2 A disputa pela terra	22
3.3 Loteamentos periféricos	24
3.4 Incorporação imobiliária	27
4. Iniciativas cooperativistas.....	35
4.1 Cooperativismo autogestionário	35
4.2 Cooperativismo habitacional no Uruguai	44
4.3 Cooperativismo habitacional no Brasil	51
4.4 Formalização de uma sociedade cooperativa	59
4.5 O caso COOHABEL	61
5. Acesso ao solo e ao financiamento	69
5.1 Desafios em relação ao Estado e ao capital	69
5.2 Carteira de terras para a habitação social.....	70
5.3 O caso COOHABEL	74
5.4 Linhas de financiamento	77
6. Produção habitacional, participação e autonomia.....	86
6.1 Experiência da autoprodução.....	86
6.2 Produção habitacional contratada.....	90
6.3. Participação controlada	93
7. O “sonho da casa própria”	98
7.1 Valor de uso e valor de troca da casa própria.....	98
7.2 Propriedade privada e propriedade coletiva	101
8. Conclusão	105
Referências bibliográficas	108

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por tema as possibilidades e dificuldades da produção da habitação popular na Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH por iniciativas cooperativistas autogestionárias. O interesse pelo cooperativismo está na sua forma igualitária e social, que propicia o desenvolvimento de iniciativas democráticas para a solução de problemas socioeconômicos. O mérito da autogestão consiste na participação igualitária dos membros de uma organização nas tomadas de decisão, garantindo que os benefícios alcançados também sejam compartilhados em condições equivalentes. Iniciativas de cooperativas autogestionárias podem não apenas reestruturar as relações de produção, mas principalmente gerar impactos positivos ainda mais significativos nas relações sociais.

A escolha do tema decorreu da constatação da existência de iniciativas concretas da conjunção habitação-autogestão-cooperativismo e da inexistência de estudos especificamente dedicados a essa conjunção. Portanto, este trabalho pretende contribuir para a superação dessa lacuna, reconhecendo as especificidades da produção de moradia e a singularidade do cooperativismo autogestionário.

Uma das questões centrais deste estudo é a análise dos ganhos propiciados à produção habitacional por organizações coletivas autogestionárias em comparação com as tradicionais iniciativas públicas, empresariais e individuais, bem como as dificuldades encontradas. Em outras palavras, pretende-se analisar como a busca coletiva – organizada e democrática – pelo direito à moradia influencia as relações sociais, econômicas, políticas e culturais dos indivíduos ali envolvidos.

Esta dissertação foi, portanto, desenvolvida em seis capítulos, além desta introdução e da conclusão. No capítulo 2 se buscou apresentar um breve relato sobre a política habitacional brasileira para situar o leitor no quadro de referência do qual emerge as iniciativas cooperativistas. O capítulo 3 tem o

objetivo de examinar, ainda que superficialmente, as iniciativas empresariais, seu desenvolvimento e aplicação em momentos diversos, que levaram a acumulação de capital. O capítulo 4 diz respeito ao objetivo dessa dissertação: apresentar iniciativas cooperativistas, seus princípios, as experiências em outro contexto e a descrição do contexto estudado. O capítulo 5 dedica-se à descrição das dificuldades encontradas na provisão de moradias de interesse social, com foco nos limites impostos as iniciativas coletivas. O objetivo do capítulo 6 é analisar os níveis de participação e autonomia encontrados em iniciativas distintas de produção de moradias de interesse social. O capítulo 7 procura demonstrar como as iniciativas capitalistas se apropriam do “sonho da casa própria” para submeter à população aos seus interesses. A conclusão apresenta as análises e considerações finais.

2. POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL

Os problemas habitacionais brasileiros têm início na segunda metade do século XIX, com o fim da escravidão e a implantação das primeiras indústrias. O “homem livre”, despejado de sua terra e de seus meios de vida, migra para as cidades, provocando uma expansão acelerada, especialmente no Rio de Janeiro e em São Paulo. Como as cidades não dispõem de alojamento para essa nova população, criam-se soluções paliativas ou parciais para atender a nova demanda. Um exemplo são os cortiços produzidos pelo capital rentista para aluguel, nos quais muitas famílias convivem em péssimas condições e compartilham equipamentos como banheiro, cozinha e lavanderia. Outro exemplo são as vilas operárias, que pretendiam ser a resposta dos industriais ao problema da habitação de sua mão-de-obra. Porém, a produção demonstrou-se irrisória face às necessidades do operariado. A maioria “ou foi construída em cidades do interior, onde a mão-de-obra, por ser pequena, precisava ser atraída e retida, ou foi oferecida apenas aos operários qualificados, que eram raros.” (VILLAÇA, 1986, p.40) A ação do Estado em relação a essa produção se limita aos incentivos concedidos ao capital privado e ao que Bonduki (2004) denomina “autoritarismo da ordem sanitária”.

Apenas na ditadura de Getúlio Vargas (1930-1945) a conjuntura econômica no país leva o poder público a articular-se com entidades empresariais em prol de um projeto estratégico de desenvolvimento nacional. Com isso, a moradia ganha destaque como aspecto preponderante nas condições de vida dos trabalhadores e o Estado transforma o problema da habitação numa questão social, passível de intervenção estatal.

A novidade não era o modelo proposto, mas a estratégia e o encontro entre as aspirações ideológicas e as necessidades econômicas do empresariado. Estes, *grosso modo* identificados com a CIESP-Fiesp, estavam interessados sobretudo em políticas realistas que reduzissem o valor efetivo despendido pelos trabalhadores com a moradia, o que permitiria uma redução significativa do custo da mão-de-obra. Qualquer solução nesse sentido – produção de moradias com subsídio ou financiamento público, redução do

custo de produção através da racionalização da construção e diminuição das normas legais, congelamento do alugueis e regulamentação do mercado de locação ou a autoconstrução de casas pelos próprios trabalhadores – era bem-vinda, pois estimulava a industrialização. (BONDUKI, 2004, p.77)

Portanto, inicia-se nesse período uma fase de reflexões e discussões sobre a problemática habitacional. A postura do governo e de entidades empresariais se transforma, e a habitação passa a ser vista como condição básica para reprodução da força de trabalho e, conseqüentemente, como um fator econômico dentro do projeto estratégico desenvolvimentista, pois influi no modo de vida e na formação ideológica dos trabalhadores. O poder público busca reunir as condições exigidas pelo capitalismo industrial, regulando as relações entre capital e trabalho, fazendo investimentos em infraestrutura e garantindo os meios de consumo coletivo (MONTE-MÓR, 2005, s.p). A habitação emerge como elemento na formação ideológica e política do operariado, “portanto, decisiva na criação do ‘homem novo’ e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política”. (BONDUKI, 2004, p.73).

O fundamental, para governo e empresários, é reduzir o percentual gasto pelos trabalhadores com sua moradia, e, conseqüentemente, minimizar os custos da produção industrial. Nesse contexto, em 1933, os Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAPs são criados como as primeiras instituições a intervirem diretamente na produção e no financiamento da moradia. Cabe ressaltar que a provisão de moradia é apenas uma atividade secundária em relação aos objetivos de assistência previdenciária. Entretanto, os IAPs tiveram uma produção significativa, principalmente a partir de 1937, quando o Estado, pelo Decreto 1.749, autoriza os IAPs a criarem Carteiras Prediais e a destinarem até metade de suas reservas para o financiamento habitacional.

A década de 1940 é decisiva no processo de superação do modelo “casas de aluguel” e de consolidação do modelo “casa própria” como forma de moradia da maioria da população urbana no Brasil. Nesse período, o Estado passa a adotar ações efetivas no setor habitacional, como a produção em massa de moradias por intermédio dos IAPs, o congelamento dos alugueis e a criação da Fundação da Casa Popular - FCP. O governo interfere diretamente no mercado de locação,

ao promulgar em 1942 a Lei do Inquilinato, com o discurso de que se tratava de uma medida temporária a favor da economia popular. Entretanto, o congelamento dos aluguéis ocorre por um prazo prolongado, com intuito de minimizar o custo da mão-de-obra operária, e afasta gradativamente o investimento do capital rentista nas casas de aluguel e cortiços.

Em 1 de maio de 1945, o governo cria a FCP pelo Decreto-lei 9.218, e institui a primeira iniciativa pública de abrangência nacional com foco na provisão de moradia para a população de baixa renda. Entretanto, o projeto original da FCP era mais ambicioso do que suas realizações efetivas demonstram. Os limitados recursos financeiros, atrelados a um vasto campo de atuação, não possibilitam que a FCP equacione o problema da moradia.

Na mesma década, cresce também a busca pela própria população de alternativas informais para o problema das moradias. Mesmo que a provisão de moradia só se viabilize mediante soluções precárias, como a favela e a casa autoconstruída em loteamentos clandestinos e desprovidos de infraestrutura, o poder público não tolhe essas ações, mas até as estimula. O pesquisador Oscar E. de Araújo, da Escola de Sociologia e Política de São Paulo, chega a realizar estudos comparativos entre os custos de uma moradia alugada na área central de São Paulo e a construção de uma casa própria na “zona rural”, isto é, na periferia. Ele conclui que essa última opção representa um dispêndio menor de recursos e ainda transforma o operário em proprietário, além de lhe oferecer as supostas vantagens de uma saudável vida no campo em troca da “infesta” vida urbana:

Dois cômodos no cortiço ficam muito mais caros que uma habitação individual que poderá vir a ser de propriedade do inquilino. Não é a dificuldade financeira, portanto. Uma dificuldade existe, se bem removível: a casa barata, a casa que poderá ser amortizada com prestações correspondentes ao aluguel, as casas que apontaremos não podem estar situadas na zona urbana, junto ao bonde a ao cinema, e sim na zona rural. Aqui há mais luz, mais ar, um jardimzinho e um quintal, e lá um cubículo infecto, mas não será preciso andar muito para alcançar o transporte coletivo e a fábrica ficará a pequena distância. (ARAÚJO, 1942b, p.65-66, *apud* BONDUKI, 2004, p.91-92)

Ao contrário dos discursos usualmente proferidos pelos economistas da época, Araújo considera possível que o operário consiga sua casa própria. Mas seria necessário convencê-lo a morar na periferia, longe do centro e do trabalho, em locais onde o preço da terra ainda é acessível à população de baixa renda. É preciso, enfim, inculcar nos trabalhadores a ideia de que dependem apenas do próprio esforço para se tornarem proprietários de suas moradias.

Entretanto, nas décadas seguintes os governos concentram-se apenas nas questões da construção imobiliária propriamente dita, negligenciando questões urbanísticas e fundiárias. Trata-se de uma negligência, ao menos até certo ponto, deliberada, pois ela coincide com os interesses do empresariado, tanto por responder ao problema da moradia popular e levar à redução do custo da mão-de-obra, quanto por preservar vazios urbanos, valorizando os investimentos públicos e privados feitos nas adjacências. Sob o ponto de vista do capital, o crescimento urbano garante um processo geral de valorização, que representa um objeto e meio de acumulação e investimento. Enquanto isso, a população é direcionada a áreas inadequadas e distantes, tendo que arcar com o custo social que isso implica. Já os contribuintes arcam com o custo financeiro da extensão da infraestrutura urbana, quando essa população das áreas periféricas reivindica serviços públicos e equipamentos urbanos para melhorar sua qualidade de vida e valorizar suas propriedades.¹ Bonduki (2004, p.100) conclui que a questão habitacional é reconhecida como problema do Estado, mas “até 1964 interesses contraditórios presentes nos governos populistas, descontinuidade administrativa e falta de prioridade impediram a implementação de uma política de habitação social de maior alcance”.

Em 1964, o governo lança o Plano Nacional de Habitação e institui o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - Serfhou e o Banco Nacional da Habitação - BNH. O BNH nasce com a missão de “promover a construção e a aquisição da casa própria”, especialmente para as “classes de menor renda”, e com a suposta competência para “orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro

¹ A forma mais utilizada de reivindicação é o abaixo-assinado. Não se trata, portanto, de uma efetiva mobilização, e sim de iniciativas de alguns proprietários que organizavam solicitações subscritas pelos demais proprietários, e as endereçavam aos órgãos competentes. “Esse mecanismo é de tal maneira generalizado que os próprios órgãos da Prefeitura já estabelecem horários reservados para receber os abaixo-assinados, procurando capitalizá-lo politicamente mediante a institucionalização”. (BONDUKI, ROLNIK, 1979, p.47)

da Habitação” (Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964). A escassez de recursos que ameaça a implementação inicial da política habitacional é superada quando o BNH passa a ser o gestor financeiro do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, atendendo às determinações da Lei 5.107 de 14 de setembro de 1966. O modelo leva a questão habitacional a uma dimensão prioritariamente financeira. Além das já negligenciadas questões fundiárias, o poder público passa a se eximir também da própria produção da moradia, concentrando-se apenas no problema da solvabilidade da demanda por moradia. Em outras palavras, o poder público se limita a disponibilizar os recursos necessários ao financiamento habitacional, garantindo que a diferença entre o preço do imóvel e os recursos dos compradores seja provida por recursos de terceiros (FGTS ou poupança).

Desde a sua constituição, a orientação que inspirou todas as operações do BNH foi a de transmitir todas as suas funções para a iniciativa privada. O banco limita-se a arrecadar os recursos financeiros para em seguida transferi-los a uma variedade de agentes privados intermediários. (BOLAFFI, 1982, p.53)

O BNH consiste apenas numa política de ampliação de acesso ao crédito, sem nenhuma conexão com estratégias urbanísticas ou fundiárias. Ele serve mais à geração de empregos – e mais-valia – na indústria da construção civil do que efetivamente à produção de habitação popular. Mas o BNH representa uma inovação nas iniciativas públicas sob três aspectos: trata-se de um banco; os financiamentos contam com um mecanismo de compensação inflacionária; e principalmente, ele constitui “um sistema em que se busca articular o setor público (na função de financiador principal) com o setor privado, a quem compete, em última análise, a execução da política de habitação”. (AZEVEDO; ANDRADE, 1982, p.61)

O quadro no setor habitacional de meados da década de 1980, produzido pelo BNH após um longo período de declínio e ineficácia, é crítico: “baixo desempenho social, alto nível de inadimplência, baixa liquidez do Sistema, movimentos de mutuários organizados nacionalmente” e grande expectativa de que a crise do Sistema seria resolvida pelas novas autoridades sem a penalização dos mutuários (AZEVEDO, 1996, p.79). As declaradas pretensões

iniciais de ampliação e democratização do acesso à moradia inclusive para a população de baixa renda, havia desembocado na concentração do mercado habitacional e na sua total dependência dos recursos públicos (ROLNIK, 1997, p.53). Em 1986, o Banco é finalmente extinto.

Com a extinção do BNH, suas atribuições são divididas entre a Caixa Econômica Federal - CAIXA, o Banco Central do Brasil e o Conselho Monetário Nacional. A CAIXA dá continuidade aos programas habitacionais e financiamentos então em curso, mas tem a questão habitacional apenas como um objetivo setorial, sem a possibilidade de implementação de programas alternativos voltados ao público de menor renda. Iniciativas novas exigiriam novos subsídios, desenvolvimento de pesquisas e, principalmente, um empenho que a instituição não tem interesse ou capacidade para prover naquele momento.

Entre os programas públicos desenvolvidos no período imediatamente posterior ao BNH, ainda no governo de José Sarney (1985-1989), Sérgio de Azevedo destaca o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais acionado pelos municípios via Secretaria Especial de Ação Comunitária – SEAC. O programa funciona com verba orçamentária à fundo perdido e visa a famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos. Segundo Azevedo, apesar de suas deficiências, o Programa tem grande impacto naquele momento, sendo o primeiro programa alternativo brasileiro a apresentar melhor desempenho quantitativo que os convencionais (AZEVEDO, 1996, p.83). Ainda assim, fica longe de alcançar o financiamento das 550 mil unidades habitacionais inicialmente previstas. Cabe ressaltar, que apesar de incorporar a ideia de ajuda mútua através do mutirão), não ocorria uma autonomia efetiva dos grupos mutirantes.

No final da década de 1980, a Lei Federal 7.839/89 restabelece o Conselho Curador do FGTS sobre novas bases. As contas do FGTS são vinculadas exclusivamente à CAIXA, garantindo à instituição os recursos financeiros necessários ao financiamento habitacional. Entretanto, com a mudança de governo em 1990, essa definição é novamente revogada: o Art 4º da Lei 8.036/90 transfere a gestão do FGTS ao Ministério da Ação Social, deixando a CAIXA apenas como agente operador e um dos agentes financeiros do Fundo.

Evidentemente, poder-se-ia argumentar que a política urbana e habitacional estará a cargo do Ministério respectivo, atuando a Caixa apenas como órgão gerenciador do Sistema. Vale lembrar, entretanto, que também no passado recente a política urbana e habitacional esteve vinculada formalmente a outros órgãos (SERFHAU, CNDU, Ministério do Desenvolvimento Urbano). Apesar disso, na prática, por ter controle sobre recursos críticos, coube ao BNH a definição da implementação concreta da política. Não havia porque supor que com a Caixa Econômica ocorresse uma situação diferente. (AZEVEDO, 1996, p.81)

Em razão de irregularidades no processo de concessão do crédito, o Conselho Curador do FGTS suspende a realização de novas contratações entre 1992 e 1994. Nesse período, algumas iniciativas públicas são criadas com recursos do Orçamento Geral da União – OGU, como o Habitar Brasil. Em 1995, os financiamentos habitacionais com recursos do FGTS são retomados. Novas políticas são propostas na tentativa de descentralizar a produção habitacional, mas os programas inseridos nas políticas públicas ainda pecam por uma excessiva padronização. As iniciativas públicas de provisão de moradia, que até então ficavam exclusivamente sob responsabilidade do governo federal, passam gradativamente a ter a “parceria” dos governos estaduais e municipais (na prática, trata-se de contrapartidas dos estados e municípios aos investimentos federais).

É preciso lembrar também que o desencadeamento do processo de abertura política em meados da década de 1980 se deve em boa parte à pressão exercida por setores organizados da sociedade civil, que lutam por novas políticas públicas urbanas e habitacionais. Sobretudo pelos Movimentos Sociais Urbanos, cuja ênfase está na chamada “gestão democrática da cidade”, ou seja, em práticas que incluem a participação popular, a definição de bases comuns de decisão, a superação das relações hierarquizadas e a valorização da solidariedade e do indivíduo pela coletividade. Nesse sentido, programas como o de Mutirões Habitacionais mencionado acima estão longe de corresponder às reivindicações da população.

Finalmente, em decorrência das críticas no Fórum Nacional de Habitação de 1992, a política habitacional passa a ser discutida de forma mais integrada com

a política urbana e a política de saneamento ambiental. Surgem iniciativas que vinculam a provisão de moradia ao desenvolvimento urbano (por exemplo, os projetos de urbanização de assentamentos precários), programas para o desenvolvimento de tecnologias mais adequadas à habitação popular (por exemplo, o Programa Habitar da FINEP) e propostas para “privilegiar as formas associativas e cooperativas de produção de moradias e incentivar programas de assistência técnica aos órgãos, entidades e organizações comunitárias” (AZEVEDO, 1996, p.89). O período é marcado por novas formas de gestão na produção habitacional, como a autogestão ou a co-gestão, incorporando a participação ativa de entidades da sociedade civil organizada. Existe uma “preocupação de não deixar exclusivamente na mão de um órgão governamental os rumos da política habitacional, abrindo perspectivas de um tipo de participação neo-corporativa onde, inclusive, segmentos da sociedade civil teriam assento”. (AZEVEDO, 1996, p.83) Políticas públicas baseadas na participação popular ganham ênfase, fortalecendo os movimentos sociais e dando subsídios à formulação de iniciativas coletivas desvinculadas dos setores públicos. Em 1997, Bonduki já pode dizer que:

Existe no país um grande número de iniciativas formuladas e implementadas por prefeituras, organizações não-governamentais, movimentos sociais e institutos de pesquisas nos setores habitacionais que apresentam respostas concretas e objetivas para problemas urbanos no Brasil. (BONDUKI, 1997, p. 60)

Bonduki sintetiza que as iniciativas participativas ao longo da década de 1990 foram embasadas, mesmo que parcialmente, nos seguintes princípios:

1. Gestão descentralizada e democrática, com ênfase no papel do poder local e na articulação das políticas setoriais. (...)
2. Criação de canais institucionais de participação popular, como conselhos de gestão urbana, fórum de habitação e participação dos cidadãos nas decisões sobre as prioridades de governo, com a elaboração do orçamento participativo e acompanhamento da execução orçamentária. (...)
3. Inversão de prioridades para garantir o direito à habitação e à cidade. (...)
4. Parceria entre poder público e organizações não governamentais para o desenvolvimento de programas e projetos, por meio do estímulo a processos de autogestão e de co-

gestão em produção do habitat e de geração de emprego e renda. (...)

5. Busca de barateamento da produção habitacional por novas formas de gestão, produção e pelo financiamento direto para o usuário final e reconhecimento da cidade real, por meio de regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas espontaneamente. (...)

6. Compatibilização entre preservação do meio ambiente e implantação de projetos urbanos, produção habitacional e recuperação ambiental de áreas de preservação já ocupadas. (...)

7. Busca de reaproveitamento dos dejetos urbanos, pela reciclagem, visando à preservação ambiental e sua reutilização em programas públicos. (...)

8. Prioridade para o transporte coletivo e a segurança no tráfego. (BONDUKI, 2000, p.26-31)

Não se trata de um novo modelo rígido, mas de diretrizes que visam integrar as questões habitacionais, urbanas e ambientais por meio de iniciativas flexíveis e com a participação efetiva da população interessada. Ao assumir a gestão de empreendimentos habitacionais, os grupos sociais adquirem uma inserção diferenciada na luta por moradia e pelo direito à cidade, passando de um caráter meramente reivindicatório a uma experiência compartilhada e propositiva. Surgem perspectivas novas, mesmo que dentro de um contexto ainda regido por políticas públicas que beneficiam os grupos empresariais da cadeia produtiva da construção civil, isto é, o capital.

A análise da política habitacional brasileira entre as décadas de 1960 e 1990 traz aprendizados importantes, que precisam ser levados em conta no debate atual. Avanços significativos ocorreram nas políticas públicas de provisão de moradia nos últimos dez anos, com a criação de alguns programas e ações voltados à população com renda mensal de até três salários mínimos, juros subsidiados e recursos acessados exclusivamente por famílias organizadas em associações ou cooperativas. Entretanto, o recém-lançado programa do governo federal, *Minha Casa Minha Vida*, representa um retrocesso nesse percurso, pois reafirma a lógica das políticas públicas habitacionais praticadas no país ao longo de décadas e com resultados bastante limitados. Foram inúmeras as políticas baseadas em investimentos públicos concentrados em áreas de uso intensivo e disponibilidade rápida de mão-de-obra, garantindo assim a manutenção do nível de emprego no país. Agora, novamente, um programa é apresentado como iniciativa para reduzir o déficit habitacional

brasileiro, mas efetivamente apenas garante a lucratividade das empresas do setor da construção civil.

Os empresários do setor de construção, especialmente os que atuam na baixa renda, aplaudiram o pacote habitacional do governo. Mais do que isso: já projetam um novo patamar de crescimento por conta das medidas anunciadas e preparam estratégias - inclusive a entrada em novos mercados - para agilizar a participação de suas empresas no pacote.

O clima ontem tanto entre os que estiveram em Brasília quanto os que acompanharam o anúncio de longe foi de otimismo - até porque companhias como Gafisa, MRV, Cyrela, Rodobens, Rossi e Bairro Novo participaram ativamente de reuniões e discussões com o governo. O receio de que o plano pudesse sair deturpado deixou de existir conforme o plano ia sendo detalhado. "Foi exatamente como pleiteamos", disse Rubens Menin, presidente da mineira MRV. O plano saiu redondo, contemplou todos os aspectos que atrapalhavam e encareciam o processo, disse Wilson Amaral, presidente da Gafisa. (Valor Econômico, 2009: internet)

A discussão em torno dos valores dos imóveis e do subsídio para os setores de renda mais baixa revela que as moradias continuam sendo tratadas na lógica do mercado imobiliário. A Construtora MRV, por exemplo, declarou já ter identificado que 30% do seu estoque de terrenos pode atender ao público de renda abaixo de três salários mínimos (Valor Econômico, 2009: internet), mas de fato ainda não lançou nenhum empreendimento destinado a esse público. Parece que, mais uma vez, o setor habitacional será usado para amenizar uma crise do capital, sem que a população mais pobre seja efetivamente enfocada.

3. A LÓGICA DA PRODUÇÃO CAPITALISTA DE MORADIAS

3.1 Contradições do empreendimento habitacional capitalista

A habitação é parte da reprodução da força de trabalho. Portanto, ela está relacionada à reprodução do capital pelo fato de seu custo ter influência direta no valor dos salários, como já mencionado anteriormente. Mas, por outro lado, a produção habitacional configura, ela mesma, um setor produtivo, isto é, uma forma de extração de mais-valia. Em princípio, essa operação do capital produtivo no setor habitacional não difere da lógica da produção capitalista em qualquer outro setor. Ela segue a equação explicitada por Marx², sintetizada por Kapp:

Fundamentalmente, só há uma maneira de realizar essa valorização [do capital produtivo]: troca-se um capital-dinheiro pelas mercadorias *meios de produção e força de trabalho*; com o trabalho transformam-se os meios de produção em novas mercadorias; trocam-se as novas mercadorias por capital-dinheiro. A diferença entre o capital introduzido no processo e o capital retirado dele é a mais-valia, o lucro. (KAPP et al, 2006, s.p)

Que o capital retirado do processo seja maior do que o capital nele inserido deve-se ao fato de o valor produzido pelo trabalhador ser maior do que o valor de sua remuneração. Em teoria, essa operação produtiva é absolutamente distinta das operações especulativas, pois "qualquer outra valorização de capital, na forma de juros, renda, tributos ou lucro comercial, é, em última análise, subtraída desse processo básico" (KAPP et al, 2006).

Porém, o capital investido em empreendimentos imobiliários habitacionais enfrenta dois limites específicos, cuja superação não está assegurada pelo próprio movimento de sua reprodução e que fogem à lógica da produção capitalista. O primeiro é o chamado problema fundiário, isto é, o acesso à terra urbana que, ao contrário de outros bens, não pode ser produzida. A cada novo

² Ver Marx (1996), especialmente o capítulo V, intitulado "Processo de trabalho e processo de produzir mais-valia".

empreendimento habitacional, o empreendedor se depara com a dificuldade de aquisição de terrenos, sendo que sua demanda não é equilibrada por um incremento da oferta. (RIBEIRO, 1997, p.86) O outro limite aparece no momento da comercialização da mercadoria produzida: o chamado problema da demanda solvável. Como todos os capitais buscam constantemente a redução do custo de produção (que inclui os salários), o mercado imobiliário se depara com os baixos níveis salariais dos trabalhadores, que impossibilitam a aquisição da casa própria sem linhas de financiamento subsidiadas. Apenas uma pequena parte da população, que de uma forma ou de outra participa do processo de acumulação, pode adquirir com recursos próprios um bem de valor alto como o é a moradia produzida num processo capitalista. Portanto, o "problema de solvabilidade" é definido pelo alto valor relativo da mercadoria moradia, comparativamente ao poder de compra da população de baixa renda, mas, para além desse fato evidente:

A própria lógica que define o valor da força de trabalho gera a discrepância entre o preço da moradia e a capacidade de pagamento da população cujos rendimentos advém somente da venda dessa força de trabalho. Mesmo que os salários fossem "justos" (pelo critério: valor da mercadoria "trabalho" = valor de sua reprodução = custo de vida do trabalhador), a moradia, na modalidade que nos é familiar, continuaria inacessível. Isso porque o valor do trabalho durante um tempo determinado corresponde ao valor de sua reprodução durante esse mesmo tempo – um mês, por exemplo. O salário mensal "justo" inclui o custo mensal da moradia, mas não contém excedente de poupança. Em outras palavras, a força de trabalho assalariada, não sendo paga antecipadamente por sua reprodução em algum momento futuro, não pode antecipar o pagamento de seu consumo futuro. [...] Nesse mesmo contexto, interessa ainda notar que o problema da solvabilidade persistiria mesmo se o valor da moradia diminuísse drasticamente (em razão de uma nova tecnologia de construção, por exemplo). O salário continuaria incluindo o valor dessa moradia diluído ao longo de sua vida útil. O valor médio de reprodução de força de trabalho poderia cair, é verdade, mas o trabalho continuaria não sendo pago antecipadamente para a sua reprodução futura. (KAPP et al, 2006, s.p)

A contradição numa produção capitalista da moradia popular é, portanto, estrutural, não apenas conjuntural. Ela impede que se analisem as iniciativas empresariais no setor habitacional nos mesmos termos que empreendimentos de outros capitais produtivos quaisquer. Na prática dos empreendimentos

habitacionais, a operação produtiva está muitas vezes associada a operações financeiras e, também, especulativas. Como não interessa aos empresários do setor a origem direta ou indireta do lucro (na produção, circulação, financiamento ou especulação), há uma busca por níveis extraordinários de lucratividade, que compensam, do ponto de vista do capital, os riscos do problema fundiário e da solvabilidade da demanda (capital imobilizado em terrenos, ciclo de produção muito longo, financiamentos de longo prazo etc.).

Nesse sentido, propõe-se aqui uma análise da provisão capitalista de moradias numa estrutura urbana de profundas desigualdades, considerando, por um lado, a inserção do capital nas iniciativas de autoprodução em áreas periféricas (que apresentam baixa renda diferencial do solo) e, por outro lado, as incorporações imobiliárias, dinamizadas a partir da possibilidade de multiplicação do solo urbano. O empreendedor imobiliário – seja em loteamentos periféricos ou incorporações – apresenta particularidades que o diferenciam de um simples agente do capital produtivo.

3.2 A disputa pela terra

Como já indicado anteriormente, Ribeiro explica que o solo urbano, por ser um bem não produzido, não tem valor, mas adquire um preço. Isso ocorre em razão da disputa dos capitais por localizações, isto é, pelo valor de uso complexo que a cidade oferece aos capitais produtivos, para os quais a terra é uma condição de produção. Os preços fundiários são formados a partir da demanda dos agentes capitalistas. É notório que a “humanização dos espaços pelo capital, isto é, orientada segundo seus interesses, privilegia os espaços de produção, em detrimento dos espaços de vivência”. (MORAES; COSTA, 1999, p.182) A valorização capitalista do espaço reflete a disputa pelo controle das condições que permitem o surgimento dos sobrelucros decorrentes da localização.

[...] a terra não é um bem produzido que, portanto, não tem valor, mas adquire um preço. [...] Com efeito, não havendo a produção de terras que suscita a oferta, o que equivale a dizer que o preço da terra é determinado pela demanda.

Entretanto, é necessário esclarecer que não é a “demanda” dos consumidores finais, que, de posse de certa soma de recursos, tentam maximizar a satisfação de suas necessidades, mas a demanda capitalista por terras que determina o preço fundiário. (RIBEIRO, 1997, p.71)

A chamada renda diferencial da terra se baseia nesse lucro suplementar auferido por determinados capitais pelo fato sua localização lhes propiciar condições de produção melhores do que as de outros capitais do mesmo segmento (acesso a fornecedores, infraestrutura, consumidores etc.). Como essa localização não é reproduzível e, portanto, sua oferta nunca cresce, parte do lucro excepcional remunera o proprietário de terra. A magnitude dessa parte depende exclusivamente “da relação de forças entre capitalistas e proprietários; quanto maior a concorrência entre capitalistas para obter o uso de um terreno, maior será o poder do proprietário para impor um nível de renda que se iguale ao sobrelucro” (RIBEIRO, 1997, p.60). Ora, a produção habitacional é condicionada por essa disputa de terra entre os variados capitais, mas ela tem uma peculiaridade:

[...] para qualquer outra produção de mercadorias que não a construção de imóveis, o solo é condição de produção e não meio de produção. Uma vez adquirido, ele suporta muitos ciclos produtivos e gera sobrelucros de localização por um período longo. Já na produção de moradias, o solo é matéria-prima, consumida inteiramente a cada ciclo produtivo. Assim, num único ciclo, o preço da terra para as moradias deve superar o sobrelucro obtido por outras atividades econômicas em n ciclos. Não é difícil imaginar que, para o ramo da moradia popular, essa é uma condição praticamente impossível de satisfazer em qualquer região urbana provida de infraestrutura e com uma localização favorável às atividades cotidianas de seus moradores. Mais uma vez, a solução está nas formas não-capitalistas [...]: ou há uma reserva de solo por parte do Estado, ou uma ocupação informal. (KAPP et al, 2006)

Porém, mesmo quando há reserva de solo para uso habitacional, a moradia popular continua disputando, por um lado, com o capital de incorporação e, por outro lado, com os proprietários de terra. Tendo em vista que o espaço é um bem escasso, ele propicia ao proprietário da terra o privilégio ímpar de controlar a produção habitacional, mesmo em áreas nas quais a renda diferencial é baixa ou inexistente e o capital incorporador não atua.

Sendo a terra um bem finito e uma condição de existência e de produção para os homens, sua propriedade privada permite ao seu detentor auferir uma renda absoluta. Em qualquer caso, a propriedade de uma dada parcela do espaço terrestre gera uma renda fundiária absoluta. (MORAES; COSTA, 1999, p.118)

As formas de estruturação espacial surgidas no Brasil ao longo do século passado correspondem à implantação e ao desenvolvimento do capitalismo no país. O processo de expansão industrial, intensificado nas décadas de 1940 e 1950, dá origem às primeiras experiências de urbanização periférica.

3.3 Loteamentos periféricos

A autoprodução habitacional, baseada em loteamentos periféricos, é entendida por diversos estudiosos como uma produção privada não-capitalista.³ Entretanto, ela é estimulada por um padrão de urbanização estabelecido por loteadores para a valorização de um capital. A proliferação dos loteamentos periféricos deve ser entendida como um expediente necessário à acumulação do capital imobiliário no período pós-guerra. “Proliferando de forma quase avassaladora, estes loteamentos nada têm (...) de espontâneos e são até induzidos.” (VALLADARES, 1981, p.12)

As periferias, que crescem a partir do parcelamento de glebas agrícolas próxima a centros urbanos em expansão, apresentam loteamentos com padrões e modelos de gestão, produção e comercialização acessíveis aos trabalhadores de baixa renda.

[...] quando o salário é comprometido, e a possibilidade de autoconstrução contribui para isto, o pagamento do aluguel se torna um ônus permanente e que somente pode ser pago com o achatamento dos outros itens básicos da cesta de consumo. Em função disto, a aspiração da casa própria, mesmo que implique nos sacrifícios já vastamente descritos e no trabalho nas horas livres, se generaliza uma vez que o produto deste trabalho é apropriado pelo próprio trabalhador. (BONDUKI; ROLNIK, 1979, p. 58)

³ Ermínia Maricato, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Licia do Prado Valladares, Nabil Bonduki, Raquel Rolnik.

O autoconstrutor da periferia de fato realiza uma produção não-capitalista, mas ela é precedida por iniciativas capitalistas às quais propicia altas taxas de acumulação. O ganho de capital obtido com os loteamentos periféricos surge da possibilidade que o empreendedor tem de comprar terrenos a um preço determinado pelo uso presente (rural) e vendê-lo a um preço determinado pelo uso transformado (urbano). As glebas são divididas em grandes partes, para serem loteadas em fases distintas e comercializadas em etapas. A operação propicia um lucro extraordinário porque, na prática, limita-se ao parcelamento da gleba rural em lotes e à abertura de vias (apenas em casos mais recentes a legislação obriga também à implantação de uma infraestrutura urbana mínima) e porque os empreendedores nunca vendem todos os seus lotes de uma única vez. Soma-se a isso o lucro auferido com o financiamento que o empreendedor oferece ao comprador: embora o preço inicial de venda dos lotes seja baixo, o autoconstrutor acaba pagando o dobro ou o triplo desse preço, isto é, juros muito acima das taxas de mercado.

Lícia Valladares (1981, p.29) aponta que, ainda assim, os pobres preferem esses lotes aos imóveis do BNH, porque o processo de compra se faz "por relações face-a-face". Segundo Carlos Nelson, os loteamentos periféricos constituem a solução de moradia mais interessante para os pobres nas décadas de 1970 e 1980, porque têm prazo de pagamento relativamente curto (entre cinco e sete anos) com reajustes prefixados e não demandam nenhuma intermediação burocrática. Entretanto, esses aspectos aparentemente positivos são acompanhados de uma série de desvantagens: mobilidade urbana muito restrita, distância de serviços e comércio, ausência de infraestrutura e equipamentos urbanos. Quando há um desenvolvimento que venha a sanar tais deficiências, isso ocorre apenas muito tempo depois da ocupação da maior parte dos lotes. (VALLADARES, 1981, p.29).

Portanto, esse processo de expansão urbana periférica é alimentado por três atores principais: o Estado, que tem a prerrogativa de regular o uso do solo urbano e promover investimentos estruturadores; o capital que, nesse caso, tem no solo urbano um objeto do lucro; e os moradores, que só têm acesso a porções da cidade com deficiências de infraestrutura e equipamentos urbanos.

A relação entre Estado e capital é marcada por sofisticados *lobbies*, capazes de direcionar os investimentos públicos no processo de urbanização. Tanto os investimentos feitos na provisão de infraestrutura básica, quanto os relacionados aos equipamentos urbanos são utilizados pelo capital imobiliário como mecanismos de valorização. “O capital financeiro, enquanto massa de dinheiro em circulação, condiciona os investimentos e, através destes, a valorização do espaço como um todo”. (MORAES; COSTA, 1999, p.174) Mesmo nos loteamentos periféricos é utilizada a estratégia de retenção de parte dos lotes, que são comercializados apenas depois que o poder público dota a área de equipamentos e infraestrutura. Os “primeiros lotes são praticamente dados aos moradores. (...) Quando já há bastante gente morando no local é que são lançados os lotes melhores, a preços mais altos”. (VALLADARES, 1981, p.30) Para isso, o capital tira proveito da relação entre Estado e moradores. As populações que começam a se concentrar têm poder de mobilização. Reivindicam benefícios como extensão de linhas de ônibus, asfaltamento de ruas, iluminação pública, redes de abastecimento de água e esgoto. “A ação política tem resultados econômicos: há uma valorização das moradias e dos terrenos, valorização que cresce com cada novo investimento que é feito no lugar”. (VALLADARES, 1981, p.30)

Em contrapartida, o cumprimento das exigências da legislação urbanística e o processo de aprovação dos loteamentos nos órgãos públicos representam um ônus para os empreendedores. Ignorá-los significa a obtenção de lucro extraordinário, levando muitos empreendedores a não aprovarem os seus loteamentos. Segundo Licia Valladares, o documento “Mercado de Terra na Região Metropolitana” apresentado em 1978 pelo Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PLAMBEL (órgão de planejamento da região metropolitana de Belo Horizonte), calculava que 40% do solo já estava dividido e ocupado de forma ilegal. Tal índice demonstra como a prática de não regularização de loteamentos periféricos é usual entre os loteadores em busca de lucro extraordinário. Seu argumento é que o custo da legalização seria repassado ao preço final do lote, inviabilizando a venda para o trabalhador de baixa renda. Mas, na realidade, os loteadores operam com um sobrelucro, que seria reduzido caso fossem obedecidas as imposições legais. Isso se torna ainda mais evidente quando, com o agravamento dos problemas urbanos nas

periferias algumas legislações urbanas e ambientais se tornam mais exigentes e os loteadores passam a procurar áreas em municípios de legislação mais branda. "Trata-se de um fenômeno progressivo de uso seletivo de espaço, atrelado a outro de definição de valores econômicos cada vez mais explícitos". (VALLADARES, 1981, p.22) De qualquer modo, o fato de muitas transações imobiliárias periféricas não serem reconhecidas oficialmente nada retira do seu caráter capitalista.

Os loteamentos periféricos precedem as incorporações imobiliárias, mas já apresentam características estruturais semelhantes, na medida em que são empreendimentos pautados pela busca de lucro extraordinário mediado pela renda da terra. Ambos têm o acesso ao solo por condição necessária ao investimento do capital. O agente imobiliário estimula a mudança da divisão social e simbólica do espaço, visando maiores lucros, ao adotar a estratégia de comprar o terreno por um preço definido em função de um uso para nele empreender um produto imobiliário de uso mais rentável. Portanto, pode-se afirmar que as estruturas de reprodução do capital utilizadas pelos loteadores e incorporadores são similares, ambas têm sua produção realizada por meio de um capital que assume a função financiadora da produção e da circulação da moradia. Entretanto, não existe a possibilidade de desenvolvimento de uma incorporação imobiliária que não seja aprovada pelos órgãos públicos.

3.4 Incorporação imobiliária

A criação de loteamentos periféricos só ocorre com intensidade enquanto o empreendedor não acumulou ainda o capital necessário para implementar empreendimentos imobiliários com padrões mais elevados ou quando a legislação permissiva contribui para que as taxas de lucro obtidas nos loteamentos sejam mais expressivas que em qualquer outro empreendimento imobiliário. Quando essas duas hipóteses são superadas, o capital passa a adotar novas práticas, investindo em condomínios horizontais mais sofisticados ou em incorporações de edifícios verticais. Ermínia Maricato (2002) aponta que a incorporação imobiliária é a forma mais desenvolvida da produção capitalista da habitação.

O regime formal de incorporação imobiliária é instituído no Brasil pela Lei Federal n.º 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Ela é complementada em 1965 pelo Decreto 55.815, que estabelece normas para a escrituração das incorporações nos cartórios de registro de imóveis, exigindo a apresentação de documentos como título de propriedade do terreno, projeto e memorial da edificação, cálculo de áreas, discriminação das frações ideais de terreno e minuta da convenção de condomínio. Regulamenta-se assim a possibilidade de comercialização fracionada de uma mercadoria que até então era indivisível: o solo urbano. Surge o embasamento jurídico necessário à comercialização de inúmeras unidades edificadas dentro de um mesmo terreno, preservando a propriedade privada individual e legitimando uma multiplicação artificial do solo. Esse aspecto é decisivo porque, do ponto de vista do capital, soluciona parte do problema fundiário. O que define a realização ou não de determinado empreendimento habitacional é sua viabilidade econômica, isto é, sua lucratividade em relação à taxa de lucro média da economia. Ora, a possibilidade de fracionamento do terreno permite aos empreendedores um volume maior de produção de mercadorias (apartamentos, no caso) por porção de terreno, o que aumenta o potencial de extração de mais-valia no processo e, portanto, aumenta a remuneração do capital.

A Lei Federal n.º 4.591 cria também a figura do incorporador “que permite articular o proprietário original do terreno, os futuros compradores do imóvel, o construtor e o financiador” (VALLADARES *apud* RIBEIRO, 1997, p.22). Ele é definido da seguinte forma:

Artigo 29 – Considera-se incorporador a pessoa física ou jurídica, comerciante ou não, que, embora não efetuando a construção, compromisse ou efetive a venda de frações ideais de terreno objetivando a vinculação de tais frações a unidades autônomas, em edificações a serem construídas ou em construção sob regime condominial, ou que meramente aceite propostas para efetivação de tais transações, coordenando e levando a termo a incorporação e responsabilizando-se, conforme o caso, pela entrega, a certo prazo, preço e determinadas condições, das obras concluídas. (LEI FEDERAL 4.591, 1964)

Embora a letra da lei não o evidencie inteiramente, o incorporador organiza e domina o processo de produção, definindo as características do empreendimento (localização, características arquitetônicas, público alvo, forma de pagamento, preço etc.) e articulando o giro do capital com a lucratividade almejada.⁴ Ribeiro (1997, p.97) define o incorporador como “um agente suporte do capital comercial necessário à produção e circulação da moradia, com a particularidade de dirigir o processo de produção”. Portanto, já não cabe ao capital produtivo (capital de construção) tomar integralmente as decisões em uma incorporação imobiliária. Pelo contrário, é o incorporador o responsável por essas decisões, desde a aquisição do terreno, passando pelo financiamento da construção, até a comercialização do produto e a solvabilização da demanda.

A lei de incorporação configura-se como um marco, sendo responsável pela modificação do mercado fundiário e de vários aspectos da cadeia produtiva da construção civil. Como a lei é promulgada no mesmo período (1964) da implantação do Sistema Financeiro da Habitação – SFH / BNH, cria-se uma constelação que garante ao setor de produção imobiliária privada as condições jurídicas e financeiras necessárias à sua consolidação.

Grosso modo, esse setor se desenvolve em duas etapas. Inicialmente o incorporador não atua de forma sistemática; os incorporadores são proprietários de terrenos em busca de empreendimentos imobiliários para a valorização do seu capital. Num segundo momento, o setor imobiliário recebe investimentos de vários tipos de promotores, com destaque para o capital das empresas da construção civil e das empresas de comercialização de imóveis. Num terceiro momento, “grandes massas de capital passam a circular entre mercado financeiro e produção imobiliária, consolidando com todo o vigor o sistema de incorporação imobiliária”. (RIBEIRO, 1997, p.31) A produção

⁴ Segundo Ribeiro, as ações do incorporador incluem: “a) concepção e estruturação do empreendimento (aspectos técnicos, legais, econômicos, financeiros, operacionais, etc. b) análise da situação do mercado; c) escolha do terreno e sua valorização para compra; d) mobilização do capital necessário à obtenção do financiamento para consumo final, obtenção do financiamento para construção; e) contratação dos projetos de arquitetura e engenharia e suas respectivas aprovações; f) contratação da urbanização (caso seja necessário); g) promoção e venda das unidades habitacionais; h) contratação dos promotores; i) fiscalização da execução dos serviços; j) entrega das unidades, responsabilidades finais pelo empreendimento e individualização das propriedades, concomitantemente com a efetivação do financiamento ao adquirente, através de hipotecas, cauções de contratos de venda e quitações de crédito; k) provimento (em combinação com os agente financeiros) da administração jurídica dos contratos garantidores dos empréstimos até sua liquidação. (RIBEIRO, 1997, p.93-94)

imobiliária deixa de ser apenas uma ação de pequenos investidores. Que ainda assim persista a participação de micro e pequenos incorporadores, muitas vezes sem capital, demonstra o caráter especulativo do segmento.

Cabe esclarecer brevemente como um incorporador realiza o cálculo da viabilidade econômica de um determinado empreendimento, para compreender suas estratégias na busca de sobrelucro. A princípio, definem-se o perfil (tipologia, padrões de acabamento, equipamentos de uso comum etc.) do produto imobiliário e o potencial construtivo do terreno com base nas diretrizes urbanísticas (coeficiente de aproveitamento, afastamentos, taxa de permeabilidade, cota mínima de terreno por unidade etc.). Disso resulta o número de unidades habitacionais que o terreno comporta. O preço de venda (P) do empreendimento é estabelecido a partir da soma do custo da construção (C), com o custo do terreno (T), os custos indiretos (CI)⁵ e a remuneração do capital, isto é, a margem de lucro (L). Tem-se, então, a equação:

$$P = C + (T + CI + L)$$

Entretanto, nas tabelas de venda, o incorporador apresenta aos compradores apenas a soma final do custo do terreno com os custos indiretos e o lucro (T + CI + L), que formam chamada "fração ideal", de modo que:

$$P = C + FI$$

A fração ideal é apresentada aos compradores como o índice correspondente à parte do terreno que cabe à sua unidade habitacional. Como a Lei Federal 4.591/64 obriga o incorporador a determinar e registrar detalhadamente o custo de execução da obra, mas não faz a mesma exigência sobre os custos relativos à fração ideal, o incorporador usa a fração ideal como um artifício para contabilizar o lucro. Essa lógica, reforçada pela própria legislação, beneficia o incorporador, pois o comprador tende a entender, erroneamente, que a fração ideal é composta apenas pelo custo do terreno.

⁵ O Custo indireto de uma incorporação é formado pelos honorários do advogado, arquiteto e despachante, e pelos custos provenientes do registro da incorporação em cartório, execução de materiais de publicidade e *stand* de venda.

Via de regra, as incorporações têm características diferenciadas conforme a localização urbana em que se inserem, de modo a valorizar as mercadorias produzidas, maximizando a lucratividade dos investimentos. Enquanto a localização tem pouca importância para o capital construtor porque o custo de produção quase não se altera em diferentes terrenos, a localização é crucial para o incorporador, definindo não só o preço final mas também a lucratividade do empreendimento. Na realidade, os ganhos da atividade de incorporação resultam da possibilidade que os agentes incorporadores detêm de transformar o uso da terra, ou melhor, de multiplicar (criar) o solo urbano por meio da verticalização. Esse artifício permite ao incorporador acrescentar ao preço final da moradia um valor decorrente do acréscimo sobre o preço da terra. É esta capacidade de re-valorizar a terra urbana que permite que uma parte do seu valor seja apropriada na forma de lucro da incorporação.

Portanto, a remuneração do capital de incorporação tem como base, por um lado, a apropriação de rendas fundiárias. Por outro lado, ele se apropria também da mais-valia gerada na produção propriamente dita (a construção), segundo a operação "clássica" explicitada no início deste capítulo. Isso significa que a própria atividade de construção passa a estar submetida à incorporação. O construtor é apenas contratado e tem uma margem de lucro pequena. Nesse sentido, a divisão do trabalho e a hierarquia entre capital e trabalho se amplia em mais um grau: não apenas serventes, pedreiros, encarregados e mestres devem seguir as ordens de um construtor (capitalista), também esse construtor está apenas a serviço do incorporador.

O incorporador é responsável também por estabelecer as estratégias de mercado, que visam "a apropriação do lucro e sobrelucro de comercialização – técnicas para aumentar a velocidade de realização do negócio ou o preço de venda do imóvel – e o sobrelucro da localização – técnicas de valorização fundiária". (RIBEIRO, 1997, p.99) A localização do empreendimento tem papel preponderante na definição das estratégias, pois a fixação do perfil do empreendimento e de seu público alvo – que implica preços e condições de pagamento – é definida em virtude da localização do terreno.

A atuação dos incorporadores nas cidades brasileiras permite identificar certos padrões de estratégias que ocorrem periodicamente. O mais evidente e corrente é o ganho de conjuntura. Ele surge com alterações no sistema financeiro que tornam o investimento imobiliário atraente para os capitais especulativos que circulam na economia. O ciclo de expansão dos últimos cinco anos é uma decorrência desse movimento. Nesse período o ganho de conjuntura foi reforçado por algumas alterações nas condições de financiamento habitacional, o que gera uma pressão conjuntural da demanda e produz uma expectativa de alta dos preços das moradias.

O ganho de conjuntura tende a ser passageiro, na medida em que desencadeado o *boom*, aumentando a concorrência dos incorporadores em todos os submercados, os preços dos terrenos subirão ao nível que reduz a margem de lucro dos empreendimentos. (RIBEIRO, 1996, p.115)

Segundo Ribeiro, os agentes imobiliários ainda adotam práticas orientadas pelo ganho de inovação ou pelo ganho de urbanização. O ganho de inovação ocorre quando o incorporador consegue se antecipar às tendências de mercado, comprando terrenos em áreas ocupadas por um submercado para nelas viabilizar empreendimentos a preço superior. Como veremos no capítulo 5, os incorporadores compram terrenos a preços inferiores aos fixados em áreas habitadas pelo público a que se destina o empreendimento. Essa estratégia transforma os incorporadores em importantes agentes de modificação do uso do solo. “Com efeito, eles devem buscar sempre novos espaços, já que a sua atuação numa determinada zona atrairá concorrentes” (RIBEIRO, 1996, p.115), elevando os preços dos terrenos e reduzindo suas margens de lucro. Com a pressão conjuntural ocorrida nos últimos anos, cresceu entre as incorporadoras a estratégia de criação de carteiras de terras (estoque de terrenos urbanos) visando ao referido ganho de inovação.

O ganho de urbanização é uma variante da estratégia descrita anteriormente, pois também se fundamenta na transformação do uso do solo. Sua diferença em relação ao ganho de inovação está no fato de se basear na expansão da fronteira urbana. Grandes glebas são negociadas por preços inferiores aos fixados pela concorrência entre os incorporadores, e os empreendimentos são planejados de forma que os primeiros lançamentos vão sucessivamente

valorizando os subsequentes. Até os primeiros anos da década de 2000, o ganho de urbanização se concentrava nas atividades dos loteadores. Entretanto, com o ganho de conjuntura e os elevados níveis de capitais circulando no mercado imobiliário, torna-se possível aos incorporadores a aquisição de vastas áreas e o financiamento da urbanização e execução de edificações. Os incorporadores passam a influenciar fortemente a oferta de terrenos urbanizados.

Independentemente da estratégia de mercado adota pelo incorporador, a fração ideal é o ponto-chave da incorporação imobiliária. Ela legitima a multiplicação do solo urbano em áreas valorizadas, que não carecem de investimentos em infraestrutura e equipamentos urbanos. Assim se viabiliza a apropriação de rendas imobiliárias, que em grande parte determinam a dinâmica das cidades e seu desenvolvimento. A inserção do empreendimento em um contexto espacial de objetos imobiliários que estabelecem diferenciais competitivos para a incorporação é preponderante na decisão de lançar o empreendimento, pois, individualmente, o investidor não pode produzir esse conjunto de objetos imobiliários.

No entanto, para dispor do solo urbano, o incorporador está sujeito ao proprietário de terra, que não necessariamente atua na mesma lógica capitalista. Para garantir a continuidade de suas atividades nessas condições, as empresas instituem a prática de criação de uma carteira de terras. Ela tem se consolidado em médias e grandes empresas incorporadoras nos últimos anos, em virtude do elevado nível de capitalização que o segmento apresenta após o lançamento de ações na bolsa de valores. Existe um volume de recursos para investimentos imobiliários maior do que o setor pode absorver imediatamente, de modo que os recursos são direcionados à aquisição de solo urbano para empreendimentos futuros. Entretanto, não interessa ao capital incorporador estocar por muito tempo os terrenos em sua carteira, tendo em vista que os custos financeiros do capital anulariam os ganhos extraordinários obtidos com a valorização da terra.

A dificuldade de acesso à terra vale especialmente em regiões bem providas de infraestrutura e simbolicamente valorizadas, isto é, os bairros de classe média-

alta ou alta que, em princípio, seriam de maior interesse para o incorporador. Mas a carteira de terras pode reservar áreas não só nas regiões valorizadas da cidade, como também em áreas urbanas de grande potencial de valorização, adquiridas antes que o preço da terra atinja seu ápice. Gera-se, assim, um sobrelucro em empreendimentos a serem lançados em médio prazo (dois a cinco anos). Os terrenos nessas porções da cidade são comprados a preços condizentes com o uso ali predominante e incorporados por preços superiores, condizentes com a mudança de uso operada pelo empreendimento. O incorporador, que passa a ser detentor do estoque de terras, é beneficiado pelo processo de transformação do uso do solo.

Especificamente em Belo Horizonte, a grande quantidade de áreas urbanas remanescentes de loteamentos periféricos (em décadas anteriores) e glebas rurais contíguas ao contexto urbano, facilita a formação de estoques de terras nessas áreas. Por outro lado, como já dito, os incorporadores encontram dificuldade para formação de estoques em regiões onde a renda diferencial da terra é elevada.⁶ Consequentemente, a tendência é de abertura de novas frentes de investimento, ainda reforçada pelo fato de a concentração do estoque de terras em uma região contribuir para a sua valorização, já que reduz a oferta frente à demanda. Essa dinâmica especulativa alimenta um movimento de encarecimento da moradia e de restrição cada vez maior das áreas acessíveis à população de baixa renda.

⁶ Nesse caso, é usual a prática de permuta com os proprietários dos terrenos. Há uma cessão do terreno ao incorporador, que concede aos antigos proprietários unidades autônomas na edificação a ser construída. Essa prática é muito comum em pequenas incorporadoras, sendo utilizada como forma de superar o baixo nível de capitalização que elas normalmente apresentam. Mas cabe ressaltar que a permuta não significa que o empreendimento apresentará uma rentabilidade menor ao incorporador, pois os cálculos que embasam a troca são feitos a partir do valor de venda da unidade autônoma.

4. INICIATIVAS COOPERATIVISTAS

4.1 Cooperativismo autogestionário

A cooperação observada nas origens culturais da humanidade fundamenta-se na propriedade comum das condições de produção, e na intrínseca ligação entre indivíduo e comunidade. Ambos diferenciam-na da cooperação capitalista. A produção capitalista começa de fato quando um mesmo capital individual ocupa um número maior de trabalhadores, ampliando o processo de trabalho e a escala quantitativa de produtos.

A atividade de um número maior de trabalhadores, ao mesmo tempo, no mesmo lugar (ou, se quiser, no mesmo campo de trabalho), para produzir a mesma espécie de mercadoria, sob o comando do mesmo capitalista, constitui histórica e conceitualmente o ponto de partida da produção capitalista. (MARX, 1996, p.439)

De início, o modo de produção capitalista assemelhava-se a indústria artesanal das corporações, exceto pela quantidade de trabalhadores a serviço do capital. Segundo Marx (1996) a massa de mais-valia produzida por determinado capital é igual à mais-valia fornecida por um trabalhador individual, multiplicada pelo número de trabalhadores simultaneamente ocupados por esse capital. A quantidade de trabalhadores em nada altera a taxa de mais-valia ou o grau de exploração da força de trabalho em si, entretanto, o consumo coletivo dos meios de produção permite ao capitalista otimizar a proporção entre mais-valia e o capital global adiantado.

A aglomeração dos trabalhadores em determinado local é condição a cooperação⁷, pois os trabalhadores não podem cooperar diretamente sem estar juntos. Em outras palavras, os trabalhadores assalariados não podem cooperar, sem que suas forças de trabalho estejam simultaneamente a serviço do capital. Portanto, a escala da produção cooperada depende de início do capital que o

⁷ "A forma de trabalho em que muitos trabalham planejadamente lado a lado e conjuntamente, no mesmo processo de produção ou em processos de produção diferentes, mas conexos, chama-se cooperação" (MARX, 1996, p.442).

capitalista individual pode despender na compra da força de trabalho e da concentração de grandes quantidades de meios de produção. “Com a cooperação de muitos trabalhadores assalariados, o comando do capital converte-se numa exigência para a execução do próprio processo de trabalho, numa verdadeira condição da produção” (MARX, 1996, p.447).

Segundo Marx, a coordenação do processo produtivo exercida pelo capitalista não é apenas uma função específica decorrente da natureza do processo social de trabalho, mas uma função de exploração, tendo em vista que o processo de produção capitalista é determinado pela busca da maior produção possível de mais-valia, portanto, a maior exploração possível da força de trabalho.

Se o modo de produção capitalista se apresenta, portanto, por um lado, como uma necessidade histórica para a transformação do processo de trabalho em um processo social, então, por outro lado, essa forma social do processo de trabalho apresenta-se como um método, empregado pelo capital, para mediante o aumento da sua força produtiva explorá-lo mais lucrativamente. (MARX, 1996, p.451)

A cooperação baseada na divisão do trabalho adquire sua forma clássica na manufatura. Para Marx, a origem e formação da manufatura é dúplice, pois, por um lado parte da articulação de ofícios autônomos distintos, e por outro, parte da cooperação de artífices da mesma espécie. De um lado a manufatura introduz, portanto, a divisão do trabalho em um processo de produção ao eliminar a autonomia dos artífices e os subordinar ao interesse do capital até o ponto em que seus ofícios constituem apenas operações parciais que se complementam mutuamente na produção de uma única mercadoria. De outro lado, ela combina ofícios anteriormente separados, segmentando as operações particulares até o ponto em que cada uma delas se torne função exclusiva de um trabalhador específico. “Qualquer que seja seu ponto particular de partida, sua figura final é a mesma — um mecanismo de produção, cujos órgãos são seres humanos” (MARX, 1996, p.455).

A manufatura produz, de fato, a virtuosidade do trabalhador detalhista, ao reproduzir, dentro da oficina, a diferenciação naturalmente desenvolvida dos ofícios, que já encontrou na sociedade, e ao impulsioná-la sistematicamente ao extremo. (MARX, 1996, p.456)

Um artesão que executa, um após outro, os diversos processos parciais da produção de uma obra, é obrigado a mudar ora de lugar, ora de instrumentos. A passagem de uma operação para outra interrompe o fluxo de seu trabalho e forma em certa medida poros em sua jornada de trabalho. Esses poros vedam-se, tão logo ele execute o dia inteiro continuamente uma única e mesma operação, ou desaparecem na medida em que diminuem as mudanças de operação. [...] A produtividade do trabalho depende não só da virtuosidade do trabalhador mas também da perfeição de suas ferramentas. [...] A diferenciação dos instrumentos de trabalho, que atribui aos instrumentos da mesma espécie formas fixas particulares para cada emprego útil particular, e sua especialização, que faz com que cada um desses instrumentos particulares só atue com total plenitude na mão de trabalhadores parciais específicos, caracterizam a manufatura. (MARX, 1996, p.457)

O fracionamento e aglutinação da força individual de trabalho, e o conseqüente processo de concentração de mais-valia, garante a transformação gradativa dos meios de produção e circulação em capital, enquanto isola a maioria da população ao limite de sua capacidade individual de trabalho. A propriedade dos instrumentos permite ao capital utilizar-se de trabalhadores qualificados e não-qualificados, hierarquizados em função de suas forças de trabalho, à qual corresponde uma escala de salários.

A manufatura propriamente dita não só submete ao comando e à disciplina do capital o trabalhador antes autônomo, mas cria também uma graduação hierárquica entre os próprios trabalhadores. Enquanto a cooperação simples em geral não modifica o modo de trabalho do indivíduo, a manufatura o revoluciona pela base e se apodera da força individual de trabalho em suas raízes. (MARX, 1996, p.474)

A divisão do trabalho no todo de uma sociedade existe nas mais diferentes formações socioeconômicas, entretanto, a divisão manufatureira do trabalho é um advento específico do modo de produção capitalista (MARX, 1996). Ao contrário do que ocorre na cooperação entre assalariados, a cooperação em iniciativas não-capitalistas não é mero efeito do capital, pois a força de trabalho individual não é tida como mercadoria. Segundo Singer (2000) existem inúmeras maneiras de organizar a produção e distribuição de bens e serviços, oriundos da interação de vários trabalhadores, inseridos numa divisão social do

trabalho. Um dos modos mais “simples e por isso dos mais antigos é a *produção simples de mercadorias*: os agentes são possuidores individuais dos seus meios de produção e distribuição e portanto também dos produtos de sua atividade”. (SINGER, 2000, p.11)

Segundo Jorge Castañeda (1994), as alternativas vislumbradas pela esquerda latino-americana limitam-se a promover o modelo capitalista com as variações e adaptações já conhecidas, incorporadas ao longo dos anos nas economias de mercado da Europa e do Japão. Entretanto, as iniciativas coletivas⁸, baseadas nos princípios da autogestão, configuram-se como uma alternativa ao capitalismo, ao tentar superar essa divisão entre a posse e o uso dos meios de produção. Em outras palavras, as iniciativas coletivas configuram-se como uma crítica propositiva ao modo de produção capitalista, e apresentam o objetivo de criar novas formas de produção, intercâmbio e consumo não capitalistas. Cabe ressaltar, que o predomínio do capitalismo não elimina a possibilidade dessas iniciativas de modificarem o processo convencional de reprodução do capital. De resto, a busca por alternativas baseadas “na associação econômica entre iguais e na propriedade solidária, não é uma tarefa nova”. (SANTOS, 2005, p.32)

A economia solidária surge como modo de produção e distribuição alternativo ao capitalismo, criado e recriado periodicamente pelos que se encontram (ou temem ficar) marginalizados do mercado de trabalho. A economia solidária casa o princípio da unidade entre posse e uso dos meios de produção e distribuição (da produção simples de mercadorias) com o princípio da socialização destes meios (do capitalismo). Sob o capitalismo, os meios de produção são socializados na medida em que o progresso técnico cria sistemas que só podem ser operados por grandes números de pessoas, agindo coordenadamente, ou seja, cooperando entre si. (SINGER, 2000, p.13)

O modo solidário de produção e distribuição é um híbrido entre o capitalismo e a produção simples de mercadorias. O pensamento e a prática de iniciativas baseados em princípios da economia solidária são tão antigos quanto o próprio capitalismo industrial. A unidade típica da economia solidária é a cooperativa de

⁸ Consideram-se para o presente estudo, iniciativas coletivas aquelas originadas espontaneamente – sem intervenção governamental – de organizações sem fins lucrativos, movimentos sociais ou comunidades, com intuito de se criar alternativas econômicas baseadas em princípios não capitalistas.

produção, que têm suas origens históricas num processo contínuo de trabalhadores em luta contra a exploração de sua força de trabalho.

As primeiras cooperativas de trabalhadores foram fundadas na França, por volta de 1823, por operários que, depois de (...) uma série de protestos contra as condições de trabalho desumanas nas fábricas em que trabalhavam, decidiram fundar e administrar coletivamente as suas próprias fábricas. (BIRCHALL, 1997, p.21)

A prática cooperativa se fundamenta nos ideais utópicos dos grandes autores socialistas da primeira metade do século XIX⁹, focada nas teorias associativas, inicialmente formuladas por Fourier e Proudhon. Desde as suas origens no século XIX, os ideais associativos contrapõem-se ao poder irrestrito que o direito de propriedade proporciona ao capital, detentor dos meios de produção. Para Hirst, o associativismo é baseado em dois postulados:

[...] por um lado, a defesa de uma economia de mercado baseada nos princípios não capitalistas de cooperação e mutualidade e, por outro, a crítica ao Estado centralizado e a preferência por formas de organização política pluralistas e federalistas que deram um papel central à sociedade civil. (HIRST, 1994, p.15)

No entanto, esse ideário “nunca amadureceu até o ponto de se converter em uma ideologia coerente” (HIRST, 1994; p.17). De modo análogo, também a prática cooperativa desenvolve-se como alternativa tanto ao individualismo liberal quanto ao socialismo centralizado, mas nunca chegou a predominar socialmente (SANTOS, 2005, p.34).

As teorias do inglês Robert Owen, considerado o pai do cooperativismo moderno, dão um novo sentido e uma nova consciência à cooperação. Owen foi responsável pela criação das primeiras comunidades cooperativas na Inglaterra, que surgem na segunda metade da década de 1820 como reação à pauperização provocada pela conversão maciça de camponeses em trabalhadores das fábricas (KOSLOVSKI, 2001; SANTOS, 2005). É também na Inglaterra, em 21 de dezembro de 1844¹⁰ na aldeia de Rochdale – condado de

⁹ Robert Owen (1771-1858), François Marie Charles Fourier (1772-1837), Philippe Joseph Benjamim Buchez (1796-1865), Pierre Joseph Proudhon (1809-1865) e Louis Blanc (1812-1882).

¹⁰ Data oficial de fundação da “Sociedade dos Probos Pioneiros de Rochdale”.

Lancashire, que surge a cooperativa que fundamentaria os princípios do movimento cooperativista contemporâneo. A *Sociedade dos Probos Pioneiros de Rochdale* foi fundada por 27 tecelões e uma tecelã com o objetivo de fortalecer os cooperados frente à miséria causada pelos baixos salários e pelas condições de trabalho desumanas, mediante a economia de cada participante de uma libra por mês, durante um ano.

Os fundamentos da doutrina cooperativista foram formalmente enunciados pela primeira vez através dos sete princípios da *Sociedade dos Probos Pioneiros de Rochdale*. Os preceitos de *Rochdale* foram adotados universalmente como "princípios cooperativistas" a partir da década de 1930, quando a Aliança Cooperativa Internacional – ACI iniciou a realização de seus congressos internacionais¹¹. Desde 1995, o enunciado dos novos "princípios básicos do cooperativismo", aprovado pela conferência da ACI realizada na Inglaterra, é:

1. Adesão livre e voluntária; 2. Controle democrático pelos sócios; 3. Participação econômica dos sócios; 4. Autonomia e independência; 5. Educação, treinamento e informação; 6. Intercooperação; 7. Preocupação com a Comunidade (ACI, 1995, s.p)

Portanto, uma cooperativa é, em termos gerais, uma associação voluntária¹², aberta a todas as pessoas aptas a usar seus serviços e dispostas a aceitar as responsabilidades como sócios. Constituída em função de interesses comuns de seus associados, a cooperativa deve ser gerida ativamente por todos e controlada apenas por seus sócios. Os sócios contribuem de forma equitativa e controlam democraticamente o capital de suas cooperativas. As cooperativas devem ainda proporcionar educação e treinamento aos seus sócios, interagir com outras cooperativas, e trabalhar pelo desenvolvimento sustentável das comunidades nas quais se insere.

Apesar de não ter fins lucrativos¹³, as cooperativas têm fins econômicos, pois são constituídas com o intuito de possibilitar aos seus associados o exercício de

¹¹ Paris (1932), Viena (1966), Tóquio (1992) e Manchester (1995).

¹² No Brasil, uma cooperativa só é formada com pelo menos 20 pessoas. O número de integrantes para formação de uma cooperativa varia em cada país, de acordo com a legislação local.

¹³ Lei 5.764/71 - Art. 3º Celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro.

uma atividade produtiva. “Como prática econômica, o cooperativismo inspira-se nos valores de autonomia, democracia participativa, igualdade, equidade e solidariedade”. (BIRCHALL, 1997, p.65)

Nas cooperativas não ocorre a concentração de forma individualizada da mais-valia gerada pela força de trabalho coletiva. Entretanto, o que determina o “modelo de gestão” adotado é a existência ou não de uma hierarquia que gera privilégios, e se as decisões são tomadas com a participação de todos. Apesar dos princípios enunciados pela ACI em 1995 serem “essencialmente idênticos aos da economia solidária” (SINGER, 2000, p.18), a maioria das cooperativas adota uma gestão capitalista em seus empreendimentos. Em outras palavras, elas mantêm relações de produção baseadas na extração e no acúmulo de mais-valia mediante a hierarquização da força de trabalho, num contexto que cria sempre ordenadores e subordinados alienados. Trata-se de heterogestão, definida por Singer (2002b) como “a administração hierárquica, formada por níveis sucessivos de autoridade entre os quais as informações e consultas fluem de baixo para cima e as ordens e instruções de cima para baixo”. Os trabalhadores realizam apenas tarefas repetitivas e rotineiras, que não exigem acesso a informações importantes e os mantêm alienados em relação à totalidade do processo produtivo. O domínio dessa totalidade e a definição de seus rumos futuros ficam restritos a um pequeno e privilegiado grupo, que ocupa os níveis hierarquicamente mais elevados. Evidentemente, esse modelo de gestão em cooperativas é paradoxal, pois contraria os princípios que fundamentam o próprio cooperativismo. A adoção exclusiva da autogestão em empreendimentos solidários deveria ser princípio básico, garantindo a democratização das decisões e de seus benefícios aos agentes envolvidos no processo produtivo e desmanchando as hierarquias.

A autogestão é definida por Singer como administração democrática, ou melhor, administração democrática direta. O que caracteriza uma democracia direta é a possibilidade, concedida a todos, de participar diretamente do processo de tomada de decisões. Portanto, há autogestão quando uma organização é gerida igualmente pelos seus membros. Em geral, os trabalhadores são os proprietários da empresa autogestionária e deliberam em conjunto sobre as demandas e informações apresentadas pelos companheiros.

Para legitimar esses princípios e assegurar a participação de todos, são utilizados diversos mecanismos democráticos – como as assembleias gerais – que podem variar de acordo com a complexidade de cada organização.

Quando se torna necessária a escolha de representantes, esses são delegados pela coletividade e recebem poderes limitados de acordo com parâmetros estabelecidos previamente em assembleias. Os indivíduos que ocupam os níveis mais altos serão responsáveis perante os demais. Tais poderes podem ser revogados, a qualquer tempo, de acordo com o interesse coletivo, em nova assembleia. Posteriormente, as decisões de rotina passam a ser tomadas pelos representantes, com base em decisões semelhantes, tomadas anteriormente nas assembleias. Entretanto, decisões acerca de problemas complexos são tomadas apenas nas assembleias.

No cooperativismo autogestionário o contexto de ordenadores e subordinados inexistente, ou melhor, se confundem num processo simbiótico onde os indivíduos passam a ocupar lugares hierarquicamente equivalentes, compartilhando as instruções e o controle da organização. Pode-se afirmar, assim, que mediante a adoção da autogestão, a divisão social do trabalho conhecida na sociedade capitalista deixa de existir.

Cooperativismo é um sistema de ideias, valores, e forma de organização na produção de bens e serviços e do consumo que reconhece as cooperativas como forma ideal de organização das atividades socioeconômicas. Seu objetivo não é o conjunto das pessoas, mas o indivíduo através do conjunto das pessoas. (GOUVEIA, 1997 apud VEIGA, FONSECA, 2001, p.18)

No Brasil, as primeiras cooperativas foram criadas por imigrantes europeus no começo do século XX, restringindo-se a cooperativas de consumo nas cidades, e cooperativas agrícolas no campo. Somente a partir da década de 1980, com o fim da ditadura, as cooperativas brasileiras iniciam a incorporação dos princípios de autogestão. As iniciativas pioneiras foram cooperativas autogestionárias criadas com o objetivo de assumir a gestão de empresas falidas ou em concordata, preservando os postos de trabalho dos operários. Como diz Singer (2002b) “foi uma forma encontrada pelos trabalhadores de se

defender da hecatombe industrial". Para assegurar a participação de todos, são utilizados diversos mecanismos democráticos – como as assembléias gerais – que podem variar de acordo com a complexidade de cada organização.

A definição legal das cooperativas no Brasil é estabelecida pela Lei 5.764¹⁴ de 16 de dezembro de 1971. Segundo o artigo 4º, as "cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados" (Lei 5.764/71). O referido artigo garante ainda a adesão livre, limitação do número de quotas-partes do capital para cada associado e singularidade de voto, demonstrando que as cooperativas devem servir ao indivíduo e não se subordinar ao capital. Segundo o mesmo artigo o quorum para o funcionamento e deliberação da Assembléia Geral deve ser baseado no número de associados e não no capital, e a área de admissão de associados deve limitar-se às possibilidades de reunião, controle, operações e prestação de serviços da cooperativa.

O capítulo III da referida lei classifica as sociedades cooperativas em "singulares", "centrais e federações", "confederações", ou "mistas". As cooperativas singulares e mistas são criadas para prestar serviços diretamente aos associados. A singular atende a um único objetivo econômico, político ou social, enquanto a mista atende a mais de um objetivo. As cooperativas centrais e federações são criadas para organizar, em comum e em maior escala, diversos serviços de no mínimo três cooperativas singulares, orientando e integrando suas atividades. As confederações são instituídas para organizar os diversos serviços de no mínimo três cooperativas centrais ou federações.

O interesse renovado pelo cooperativismo no Brasil se expressa nas iniciativas populares da chamada "economia solidária", ou seja, "o setor da economia a que correspondem formas diversas de produção associativa em que se destacam as cooperativas e as mutualidades". (SANTOS, 2005, p.35) As primeiras iniciativas estão inseridas em movimentos sociais, ou mobilizações sindicais, que se convertem em cooperativas autogestionárias num processo simbiótico onde ambas se beneficiam da prosperidade mútua.

¹⁴ Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências.

4.2 Cooperativismo habitacional no Uruguai

A experiência cooperativista uruguaia tem sua origem em iniciativas populares realizadas a partir de meados da década de 1960, por meio de cooperativas de consumo, tendo em vista que as cooperativas habitacionais não existiam como uma forma jurídica. As primeiras experiências nesse sentido foram realizadas em 1966 através três projetos pilotos, denominados COSVAM, Êxodo de Artigas e Veinticinco de Mayo, promovidos pelo Centro Cooperativista Uruguaio.¹⁵

Segundo Benjamin Nahoum (2008), o sistema cooperativo surge como uma solução que permite obter resultados ajustadas às necessidades dos futuros moradores e à situação econômica vigente. A economia Uruguaia sofria uma forte deterioração e apresentava altas taxas inflacionárias. Segundo Melgar e Cancela, o Uruguai passa de um quadro de “inflação anual inferior a 20%, à mais de 50% em 1965, com um pico de 136% em 1967; paralelamente, o preço do dólar no mercado financeiro, que era de pouco mais de \$3 em 1955, passa a \$11 em 1962, \$128 em 1967 e \$249 em 1968”. (NAHOUM, 2008, p.27) A crise econômica atingia principalmente os trabalhadores assalariados, agravando as condições de vida e limitando o poder aquisitivo. As dificuldades econômicas refletiam diretamente na produção de moradias, agravando o problema habitacional.

Apesar pequenas falhas no processo de construção das moradias pelos primeiros grupos de cooperados, os ganhos superam tais dificuldades, tendo em vista que propiciam a “criação” de uma nova forma de organização para provisão de moradia, com maior nível de participação da população demandatária. Em virtude dos resultados positivos obtidos nesses projetos cooperativos pioneiros, tanto do ponto de vista habitacional quanto do convívio social, é proposta a inclusão da modalidade de construção de moradias por cooperativas de ajuda mútua na lei lei n.º13.728 (denominada *Ley de*

¹⁵ COSVAM foi formada por ferroviários no município Salto (litoral Norte do país); Êxodo de Artigas foi composta por funcionários públicos do município de Fray Bentos (capital do departamento de Rio Negro); e Veinticinco de Mayo foi constituída por trabalhadores de Isla Mala (departamento de Florida).

Vivienda). A referida lei é promulgada pelo congresso uruguaio em 17 de dezembro de 1968. Cabe ressaltar que a *Ley de Vivienda* foi aprovada em prol de grupos empresariais da construção civil interessados em modelos de iniciativa privada com financiamento público, semelhante ao praticado no Brasil pelo BNH ou, atualmente, no âmbito do programa Minha Casa, Minha Vida. O empresariado defendia de políticas públicas de provisão de moradia que privilegiassem a "*Promoción Privada*" e o "*Sistema Público*". No modelo denominado Promoção Privada a produção habitacional seria realizada mediante a liberação de financiamentos às construtoras que posteriormente venderiam as moradias no mercado imobiliário. O Sistema Público consistia na construção de moradias pela iniciativa privada através de projetos administrados pelo Estado, mediante a licitação das obras. Em ambos, o interesse do capital era privilegiado em detrimento das necessidades da população. Dentro dessa lógica, o sistema cooperativo aparecia como um capítulo marginal, integrado ao projeto apenas para viabilizar seu trâmite parlamentar e garantir sua aprovação.

Com a aprovação da *Ley de Vivienda* pelo Parlamento Nacional e a consequente regulamentação do cooperativismo habitacional, as iniciativas cooperadas de provisão de moradia consolidam-se pela simbiose entre o cooperativismo, como forma organizativa, e a ajuda mútua, como forma de trabalho. As iniciativas são geridas democraticamente, seja por sua base social ou por meio dos órgãos de direção e controle que a própria cooperativa constitui e designa, e adotam procedimentos técnicos e gerenciais que valorizam as experiências práticas da autoconstrução individual e da mobilização das "organizações populares (...)", particularmente as dos sindicatos de trabalhadores." (NAHOUM, 2008, p.27)

As cooperativas habitacionais são "aquelas sociedades que, regidas pelos princípios do cooperativismo, têm como objetivo principal prover alojamento adequado e estável a seus associados, mediante a construção de moradias por esforço próprio, ajuda mútua, administração direta, e proporcionar serviços complementares a moradia¹⁶" (CAZERES, 2008, p.37). A maior inovação apresentada pela *Ley de Vivienda* é a possibilidade das moradias serem uma propriedade coletiva da cooperativa habitacional. Denominada na referida lei

¹⁶ Definição de cooperativas habitacionais estabelecida pelo art. 130 da Lei 13.728/68.

como *Cooperativas de Usuários*, essas cooperativas visam superar os limites estabelecidos pela propriedade privada de forma que os sócios têm o direito de uso sobre a moradia, mas sua propriedade continua sendo da cooperativa. O direito de uso é concedido aos cooperados sem limitação de tempo, podendo ser transmitido aos seus herdeiros. Atualmente, existem no Uruguai mais de 500 cooperativas de provisão de moradia social, entre autônomas e filiadas a federações.

A *Ley de Vivienda* classifica as cooperativas habitacionais em *Unidades Cooperativas de Vivienda* e *Cooperativas Matrices de Vivienda* (Art.140). O que as diferencia é sua finalidade. Unidades cooperativas são constituídas por no mínimo dez e no máximo duzentos sócios¹⁷ e têm por finalidade proporcionar moradia e serviços complementares. A cada novo empreendimento corresponde uma nova unidade cooperativa. Já as *Cooperativas Matrices* são organizações de segundo grau, que têm por finalidade auxiliar a criação e estruturação de novas unidades cooperativas e representá-las, conforme delegação, na obtenção de financiamentos, na aquisição de terrenos e na elaboração de projetos, além de apoiá-las na execução da construção (CAZERES, 2008, p.37).

A *Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua* – FUCVAM é a maior das *Cooperativas Matrices de Vivienda* do Uruguai, e tem como objetivo primordial incentivar a criação de unidades cooperativas e promover o desenvolvimento integral e comunitário dos empreendimentos habitacionais. A FUCVAM é organizada a partir de cooperativas de base (*Unidades Cooperativas de Vivienda*), garantindo aos associados das cooperativas participarem das decisões e eleger seus representantes na federação.

A primeira unidade cooperativa filiada à FUCVAM iniciou suas atividades em 24 de maio de 1970 em Isla Mala, uma pequena localidade do interior do Uruguai situada no Departamento da Florida. Entre 1970 e 1972, mais de 40% dos recursos públicos destinados ao financiamento da produção habitacional no Uruguai foram utilizados por cooperativas. Nesse período, as iniciativas

¹⁷ No caso de cooperativas formadas para reformar ou revitalizar edificações existentes, transformando-as em moradias sociais, a lei n.º 16.736 de 5 de janeiro de 1996 reduz para seis o número mínimo de sócios necessários para formação da Unidade Cooperativa.

cooperadas integradas a FUCVAM foram constituídas preponderantemente por operários industriais, trabalhadores do setor de serviços e funcionários públicos, que apresentavam como característica comum um elevado índice de sindicalização. Aproximadamente 150 cooperativas são criadas, e as atividades da FUCVAM se estendem praticamente por todo o território uruguaio. Em “1975, um em cada dois empréstimos solicitados ao *Banco Hipotecário Del Uruguay* – B.H.U. para construção de moradias, correspondiam ao regime cooperativo”. (NAHOUM, 2008, p.24) Entretanto, o governo tenta por duas vezes, em 1974 e 1975, elevar os juros para cooperativas de 2% para 7% ao ano, inclusive sobre os financiamentos já em curso. A FUCVAM mobiliza seus associados, realiza protestos e orienta suas cooperativas a continuar pagando apenas 2%. Em contrapartida, o governo militar suspende os empréstimos públicos que financiam a produção habitacional das cooperativas, inviabilizando temporariamente a criação de novas cooperativas.

Em dezembro de 1983, o governo militar tenta fragmentar novamente o movimento cooperativista promulgando a lei 15.501/83 que extingue a figura jurídica da propriedade coletiva. A referida lei determina que os empreendimentos das cooperativas habitacionais sejam divididos em unidades autônomas, de propriedade individual de cada um dos cooperados. A FUCVAM entra com processo de inconstitucionalidade junto à Suprema Corte de Justiça do país, e simultaneamente, as cooperativas filiadas à FUCVAM suspendem o pagamento dos financiamentos concedidos pelo Banco Hipotecário do Uruguai. Os cooperados iniciam um movimento nacional contra o fim da propriedade coletiva, que consegue recolher mais de 300 mil assinaturas pela causa e culmina na realização de um *referendum* popular, anulando a lei e a transformação das propriedades coletivas em propriedades individuais.

O Uruguai passa por uma transição democrática a partir de 1984. Institui-se a chamada *Concertación Nacional Programática* – CONAPRO, um espaço de diálogo social que coordena o retorno à democracia e funciona durante o ano de 1984, até janeiro de 1985. Representantes de partidos políticos, movimentos sindicais, organizações empresariais e movimentos sociais, incluindo associações de inquilinos, moradores de assentamentos precários, institutos de assistência técnica e a própria FUCVAM, debatem um conjunto de

políticas públicas para atender as demandas sociais e econômicas que vinham sendo postergadas pelo governo militar desde que tomara o poder em 1973.

Entre 1985 e 1989 fica suspensa a criação jurídica de novas cooperativas, bem com a concessão de terras urbanas às cooperativas existentes que, conseqüentemente, se viam impedidas de pleitear financiamento habitacional. Em julho de 1989, depois de uma massiva assembléia, quatro cooperativas filiadas à FUCVAM ocupam três terrenos urbanos, em resposta à suspensão. Até aquele momento, a ocupação de terras havia sido um fenômeno esporádico e de pouca visibilidade junto à sociedade. Em 1989 ela passa a ser uma nova estratégia de luta.

Em 1991, a FUCVAM se une ao Movimento de Ocupantes e Inquilinos – MOI da Argentina e à União Nacional por Moradia Popular – UNMP do Brasil e funda a *Secretaria Latino Americana de la Vivienda Popular* – SELVIP. A SELVIP é uma rede latino-americana integrada por organizações e movimentos sociais de luta pela moradia no Brasil, Uruguai, Argentina, Venezuela e Peru. A rede se organiza sob os seguintes princípios básicos: oposição ao capitalismo e suas formas de produção e circulação de mercadorias; estímulo à autogestão nas políticas de provisão de moradia; e adoção da propriedade coletiva nos empreendimentos habitacionais como forma de combater os interesses do capital, fundamentados na propriedade privada dos meios de produção.

A partir do início da década de 1990, a FUCVAM desenvolve pesquisas para adoção de tecnologias e desenhos inovadores com intuito de reduzir os custos de produção e melhorar a qualidade dos ambientes construídos. Em 1992, em conseqüências das reivindicações e ocupações de terras realizadas pelas cooperativas da FUCVAM, o governo municipal de Montevideú cria a *Cartera de Tierras*, um plano que facilita o acesso à terra urbana das cooperativas de ajuda mútua filiadas a FUCVAM. No mesmo período é reestabelecido o reconhecimento legal de novas cooperativas como pessoa jurídica. A partir de 1995, governo de Montevideú implanta um programa de reabilitação urbana, que possibilita à FUCVAM criar cooperativas para a chamada reciclagem (reforma) de edifícios e espaços públicos.

Nos últimos anos o movimento cooperativista vinculado a FUCVAM volta a crescer expressivamente, marcado pela realização de marchas por todo Uruguai. A pressão dos movimentos sociais por moradias dignas, depois de uma década de ajustes estruturais e da crise de 2002, refletiu no surgimento de dezenas de novos grupos cooperativistas. O auge desse processo recente ocorre com a ocupação, em outubro de 2006, de um prédio da empresa estatal de ferrovias, na região de Peñarol, vazio havia 40 anos. A ocupação resulta na concessão, por parte do poder público, de 20 prédios nos quais se instalam 40 cooperativas.

Hoje, a FUCVAM conta com 390 cooperativas filiadas (260 em Montevideu e 130 no interior do Uruguai), que construíram pouco mais de 20 mil moradias. Como a criação de cooperativas de provisão de moradia é incentivada pelos sindicatos de classe, as cooperativas sindicais são tradicionalmente as mais comuns. Mas, em consequência de altas taxas de desemprego dos últimos anos, têm surgido também várias cooperativas integradas por trabalhadores da economia informal. A FUCVAM mantém uma escola de formação para capacitação dos cooperados e uma planta industrial que provê materiais de construção às cooperativas.

As cooperativas filiadas à FUCVAM têm suas atividades fundamentadas nos princípios de ajuda mútua, autogestão, democracia direta e propriedade coletiva. Seu objetivo é a produção de "moradias dignas". Segundo o conceito estabelecido pelos associados, moradia digna é aquela que atende a diferentes aspectos, não apenas relacionados à unidade habitacional, mas sobretudo ao seu entorno, garantindo aos moradores condições de habitabilidade para uma vida digna. Os diferentes aspectos envolvem a qualidade do ambiente construído (ventilação, iluminação, dimensionamento etc.), bem como a infraestrutura básica e os equipamentos urbanos que garantem à população acesso a educação, saúde, transporte, cultura e lazer.

A FUCVAM defende e implanta um amplo programa de desenvolvimento social, que faz dela um movimento social de luta pela moradia e pelo direito à cidade. Inúmeros são os exemplos de iniciativas de provisão de moradia vinculadas à FUCVAM que se consolidam como bairros cooperativistas. A maioria desses

bairros estão nas periferias urbanas, em regiões que antes não possuíam infraestrutura básica e equipamentos. Com a implantação das cooperativas, essas regiões passaram a contar com postos de saúde, escolas, creches, bibliotecas, salas comunitárias, espaços recreativos e estabelecimentos comerciais administrados pelos próprios cooperados. O movimento cooperativista possui ainda 22 bibliotecas e 17 ginásios nos bairros de Montevideu, utilizados não apenas pelas famílias cooperadas, mas por toda a comunidade local.

Desde o início as atividades desenvolvidas pela FUCVAM são baseadas no esforço voluntário de seus associados, e em alguns pontos fundamentais:

- O processo gerencial da federação e de suas cooperativas é baseado nos fundamentos da autogestão e da democracia direta.
- As lideranças podem ocupar os cargos por períodos máximos de três anos, sem remuneração, e obrigatoriamente participam dos trabalhos no canteiro de obras.
- Os dirigentes das cooperativas e da federação são subordinados às decisões tomadas de forma coletiva pelos associados.
- As cooperativas são independentes e têm autonomia para definir seus regulamentos, que são discutidos em assembléia.
- A participação igualitária nas tarefas, a presença nas assembléias e o aporte econômico são obrigatórios para todos os associados.
- Os cooperados são os responsáveis por controlar e realizar a execução das obras, e gerenciar as moradias e os equipamentos urbanos dos bairros cooperativos.

Cabe ressaltar que os princípios de autogestão e democracia direta fundamentam as diretrizes do movimento cooperativista internacional. O que diferencia as iniciativas coletivas da FUCVAM são os princípios de ajuda mútua e propriedade coletiva. Entende-se por ajuda mútua a execução das obras mediante o trabalho coletivo dos próprios cooperados. Organizados em grupos, os cooperados são responsáveis por conduzir a obra, com as assessorias técnicas e o suporte de mão-de-obra qualificada nas tarefas que exigem técnicas específicas. Segundo Cazerres (2008, p.38), "nas cooperativas de

autoconstrução, o trabalho do sócio e de seus familiares é empregado na construção de sua própria moradia, enquanto na ajuda mútua, ao contrário, o sócio e seu grupo familiar aportam o trabalho de forma comunitária para construir os conjuntos coletivos.” À semelhança dos multirões co-geridos encontrados no Brasil, a cooperativa de ajuda mútua reforça as possibilidades de gestão (durante e posteriormente as obras), aumenta o controle sobre os recursos (materiais e humanos) e desenvolve o espírito coletivo, com profundas repercussões sociais. A ajuda mútua, na prática, funciona também como um recurso econômico, pois com o trabalho de ajuda mútua o associado aumenta seu número de cotas sociais na cooperativa. Segundo o art. 31º do Decreto n.º 633/69, “a integração das cotas sociais subscritas poderá ser realizada pelos sócios segundo estabelecem os estatutos, em dinheiro, em outros bens ou em trabalho”.

Em virtude dos princípios da propriedade coletiva, a execução da obra é realizada sem a definição da família que ocupará cada moradia. A propriedade da unidade habitacional não é de cada associado individualmente, mas da cooperativa, isto é, do conjunto dos cooperados. Estabelece-se, assim, um modelo de propriedade que nega os interesses individuais e fortalece o entendimento coletivo do grupo. Um sorteio é realizado na inauguração do empreendimento para definir qual família ocupará determinada moradia. As famílias têm garantido o direito de uso das moradias e vedada a possibilidade de comercialização especulativa. As famílias não vendem os imóveis em si; ao se desligarem da cooperativa recebem o valor referente às suas cotas. Na prática, a cooperativa faz a intermediação entre a família que vende cotas e a nova família que integrará a cooperativa e passará a ter o direito de uso da unidade habitacional desocupada. A transação só é realizada com o aval da cooperativa e seus associados, e não rende ganhos financeiros.

4.3 Cooperativismo habitacional no Brasil

A implantação de um sistema cooperativista se inicia no Brasil com o Decreto n.º. 979 de 06 de janeiro de 1903, que permite aos sindicatos organizar caixas rurais de crédito, bem como cooperativas de produção e de consumo.

Entretanto, apenas em 5 de janeiro de 1907, com o Decreto nº. 1637, o setor das cooperativas adquire liberdade de constituição e funcionamento, sem qualquer subordinação aos órgãos estatais. O primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) propicia diversos incentivos fiscais às cooperativas (inicialmente pelo Decreto nº. 22.239/32), que são revogados e restabelecidos várias vezes entre 1934 e 1945. O Decreto-Lei nº. 5.154/42 institui e regulada a intervenção do Estado nas cooperativas; intervenção essa que é intensificada em 1944 com o Decreto-Lei nº. 6.274/44.

Apesar de haver legislação específica cooperativista no Brasil desde 1903, a produção habitacional cooperada inicia-se apenas em 1964 com o Plano Nacional de Habitação. Além de instituir o BNH e o SFH, o Plano cria também o Programa de Cooperativas Habitacionais. Essa relação entre o BNH e a produção cooperada é fortalecida pelo Decreto Nº. 58.377, de 9 de maio de 1966, que cria o Plano de Financiamento de Cooperativas Operárias. Finalmente, o Decreto-Lei 59, de 21 de novembro de 1966, revoga toda a legislação anterior referente às cooperativas, anulando conquistas como liberdade de funcionamento, atuação sem limitação territorial, incentivos fiscais etc. As cooperativas são submetidas a um forte controle estatal, enquanto o BNH adquire competência normativa: cabe-lhe "conceder autorização ou cancelá-la, baixar e ampliar normas disciplinadoras da constituição, funcionamento e fiscalização, além de fixar e aplicar penalidades e definir os casos de intervenção". Ao BNH foi atribuída, ainda, a função de prestar assistência às cooperativas habitacionais por meio dos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs), implantados nos estados como entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, com o objetivo principal de prestar assessoria técnica e política às cooperativas habitacionais na produção ou aquisição de moradias.

Entre 1964 e 1984, a produção habitacional cooperada corresponde a 11,3% dos recursos de financiamentos concedidos pelo SFH. No entanto, ela passa por duas fases nitidamente distintas. Nos primeiros anos, a maior parte dos mutuários do BNH é de famílias com renda mensal de um a três salários mínimos (AZEVEDO, 1996, p.76), enquanto as cooperativas habitacionais atendem à faixa imediatamente superior, isto é, a famílias com renda de três a

seis salários mínimos. A intenção é utilizar recursos públicos sem a intermediação de um agente financeiro e desenvolver as atividades em consonância com os princípios do cooperativismo, oferecendo à população acesso à casa própria a preço de custo. Mas as cooperativas enfrentam diversos problemas, decorrentes sobretudo da tutela do Estado (consequência do já mencionado Decreto-Lei nº. 59/66) e da interferências de agentes do mercado imobiliário.

A segunda fase se inicia em meados da década de 1970, quando a maior parte dos mutuários do BNH passa a estar na faixa de renda média mensal de três a cinco salários mínimos. Nesse período são introduzidas alterações no Programa de Cooperativas Habitacionais que, segundo Ademir Silva (1992), descaracterizam totalmente sua proposta inicial: alteram-se os critérios de acesso às cooperativas, os prazos de execução, a renda mínima exigida, “além de ser introduzida em 1972 (RC 04/72 do BNH) a figura do agente financeiro”. Cabe ressaltar, que 60% da produção habitacional cooperada ocorreu nessa segunda etapa, entre 1976 e 1982, com características mais ajustadas aos mecanismos de mercado do que propriamente aos princípios do cooperativismo. Até mesmo a participação dos cooperados no processo decisório é negada pelo Estado. Como ressaltam BONDUKI; ROLNIK, as cooperativas habitacionais deixam de ter qualquer relação com a provisão de moradias para a população mais pobre:

Quanto às cooperativas habitacionais financiadas pelo BNH, como já é por demais conhecido, não podem oferecer habitações aos estratos de renda mais baixa pois a casa que constroem é realizada com trabalho pago, segue as normas do código de obras, obedece a legislação municipal e tem que oferecer o mínimo de infraestrutura (o que nem sempre é realmente executado). E essas condições o trabalhador não pode pagar, uma vez que o Estado não subsidia a aquisição da moradia aos estratos de renda mais baixos. (BONDUKI; ROLNIK, 1979, p.85)

Com a extinção do BNH em 1986, cabe à CAIXA dar continuidade aos programas então existentes junto aos INOCOOPs. Mas o Programa de Cooperativas Habitacionais já está esvaziado de seus objetos sociais antes disso, e, como mencionado no capítulo 2, a CAIXA tem nos financiamentos

habitacionais apenas um objetivo setorial e não se engaja na criação de novas alternativas para a população de menor renda.

A Constituição Federal de 1988 reaproxima as cooperativas brasileiras dos princípios internacionais do cooperativismo: o Art. 5º, Inc. XVIII reza que “a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, vedada a interferência estatal em seu funcionamento”. Mas, na prática, as cooperativas habitacionais permanecem vinculadas ao modelo herdado do BNH até 1993, quando deixam de ser agentes financeiros do SFH (Instrução Nº. 1980/93 do Banco Central) e voltam a ter autonomia real em relação ao Estado.

A partir do início da década de 1990, as cooperativas habitacionais brasileiras podem ser divididas em dois grandes grupos: as autofinanciadas, cujos membros pertencem quase que exclusivamente ao segmento de média ou alta renda; e as cooperativas populares de autoconstrução. Cabe lembrar que, nesse período:

O financiamento imobiliário passa a depender sobremaneira dos recursos próprios dos compradores, levando a um estreitamento do mercado, restrito àqueles que podem assumir uma grande parcela dos custos da construção. (LAGO; RIBEIRO, 1996, p.43)

Essa escassez de crédito habitacional no início da década de 1990, atrelada aos altos preços da habitação no mercado imobiliário, impulsiona o modelo das cooperativas autofinanciadas, que consistem na produção de moradias mediante a antecipação de recursos dos próprios cooperados. Elas proliferam em todo o país, mas, como já dito, ficam restritas ao público de renda média e alta. Tais cooperativas têm, de um modo geral, características de cooperativa de consumo¹⁸ e pouca relação com iniciativas coletivas autogestionárias. Objetivando a redução de custos, os cooperados se unem apenas para a compra de materiais ou para a contratação de uma construtora que assume a execução das obras. Eliminam-se alguns dos agentes clássico de apropriação da

¹⁸ Cooperativas formadas por pessoas físicas, objetivando a aquisição de bens de consumo duráveis e/ou de primeira necessidade. A primeira cooperativa de consumo brasileira foi a “Cooperativa de Consumo dos Empregados da Companhia Paulista”, fundada em 1887 na cidade de Campinas (SP). Segundo a OCB existem no Brasil 138 cooperativas de consumo, com mais de 2 milhões de associados.

mais-valia (como o construtor e o incorporador), mas os próprios cooperados realizam essa apropriação em seu lugar. A Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB define as cooperativas habitacionais como organizações destinadas à construção, à manutenção e à administração de conjuntos habitacionais para seu quadro social, ou seja, a cooperativa deveria continuar existindo depois de concluída a construção da moradia. Mas a própria OCB reconhece que:

As chamadas "cooperativas habitacionais", tais como estão atualmente constituídas em grande parte, são consórcios para construção de casas e não cooperativas, já que têm como característica básica a sua liquidação tão logo seja concluído o projeto habitacional. (OCB, 2009: internet)

O segundo grupo, formado por cooperativas populares¹⁹, têm seus empreendimentos construídos em mutirão e viabilizados por parcerias com os governos federal, estadual e municipal, que normalmente se comprometem a conceder o terreno, a implantar a infraestrutura e até a executar equipamentos comunitários, como postos de saúde e escolas. A questão institucional é central nessas iniciativas, pois o modelo de gestão adotado no empreendimento dependerá de normas e regras estabelecidas nas políticas públicas habitacionais. Usualmente, os órgãos públicos privilegiam ações em que mantêm seu papel tradicional de agentes promotores e o poder que esse papel lhes garante. Mesmo em programas tidos como alternativos, observa-se resistência do poder público em repassar à sociedade organizada a função de agente promotor. As primeiras tentativas de transformar o mutirão de autoconstrução numa política pública esbarram nessa visão, isto é, na falta de compreensão da impossibilidade de unir os tradicionais processos de mutirão espontâneo com os procedimentos gerenciais burocráticos do Estado. Segundo Bonduki, "mutirão ou autoconstrução administrados pelo Estado eliminam boa parte das vantagens que estas práticas sociais apresentam quando promovidas de forma autônoma pela população". (BONDUKI, 1997, p.97)

O chamado "mutirão autogerido" supera parte dos entraves presentes nesses mutirões de gestão pública, pois, ao menos em tese, transfere a

¹⁹ Em virtude da burocracia e morosidade no processo de constituição de uma cooperativa, a população demandatária opta corriqueiramente pela formação de uma associação para viabilizar a produção de moradias nos empreendimentos realizados em parceria com o poder público.

responsabilidade pela administração do empreendimento habitacional do Estado para cooperativas, associações, movimentos sociais e outras entidades não governamentais. Bonduki define a autogestão, nesse contexto, como:

[...] processo de gestão do empreendimento habitacional onde os futuros moradores, organizados em associações ou cooperativas, administram a construção das unidades habitacionais em todos os seus aspectos, a partir de regras e diretrizes estabelecidas pelo poder público, quando este participa financiando o empreendimento. (BONDUKI, 1997, p.89)

As iniciativas pioneiras nesse sentido são implantadas pela Prefeitura de São Paulo no fim da década de 1980 e início da década de 1990 com o Programa de Construção de Unidades Habitacionais em Multirão e Autogestão, que produz 11 mil moradias em 85 convênios com associações populares.²⁰ O programa delega a cooperativas e associações o gerenciamento de todo o processo produtivo de construção das unidades habitacionais, com exceção da implantação da infraestrutura que continua sob responsabilidade da administração municipal. As entidades comunitárias são formadas por no mínimo 20 e no máximo 200 famílias, responsáveis por contratar a assessoria técnica, instalar o canteiro de obras, comprar materiais, organizar o mutirão e contratar mão-de-obra especializada.

Embora essas propostas sejam “influenciadas por um forte sentimento comunitarista” e “por experiências trazidas do exterior, em particular das cooperativas habitacionais por ajuda mútua uruguais” (BONDUKI, 1997, p.93), não se trata efetivamente de iniciativas coletivas autogestionárias mas de mutirões diretamente determinados por políticas públicas. O termo co-gestão seria mais adequado, tendo em vista que não existe autonomia plena. Todo o processo é previamente regulado, normatizado e direcionado. Assim, a prefeitura fica com a prerrogativa de analisar os projetos, cuja tipologia e área construída são predefinidas pelo Programa e sem participação efetiva da população. Algo semelhante vale para a concessão do financiamento: embora as parcelas sejam calculadas em função da renda familiar e só comecem a ser

²⁰ Os recursos provêm do Fundo de Atendimento a População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS), criado em 1979 pelo prefeito Reinaldo de Barros para atender a moradores de favelas. Por isso, o programa é também denominado Funaps Comunitário.

pagas após o término da construção, seus parâmetros são burocráticos. Finalmente, é a Prefeitura, e não os associados, que fiscaliza a construção e a prestação de contas.

Programas como o de Construção de Unidades Habitacionais em Mutirão e Autogestão representam avanços por motivarem uma maior participação da população, mas enquanto as decisões continuam concentradas nos responsáveis pela criação das políticas públicas, não há autonomia real nem cooperativismo de fato. A organização fica a cargo dos cooperados, que participam de decisões internas, mas estão sempre submetidos aos limites de programas predeterminados. Mais até do que “a capacidade de organização e de gerenciamento da população demandatária” (BONDUKI, 1997, p.104), o poder público continua sendo decisivo para o sucesso ou fracasso de um empreendimento.

Esses pontos conflitantes demonstram que a simples menção à chamada “participação popular” não significa necessariamente abertura real para ações cooperativistas. Marcelo Lopes de Souza (2004) distingue os níveis de participação comunitária nas ações governamentais em situações de: não-participação (coerção, manipulação); pseudoparticipação (informação, consulta, cooptação); e participação autêntica (parceria, delegação de poder, autogestão). Segundo Souza, predominam nas políticas públicas as situações do primeiro tipo, isto é, os indivíduos são induzidos ou coagidos, e sua participação real é dificultada ou até bloqueada por imposições do Estado. Cabe lembrar, nesse contexto, a concepção das teorias de Marx e Engels que entendem o Estado como um instrumento de coerção legítima, que regula os conflitos sociais para preservar a formação social que confere supremacia à classe dominante. A manipulação nos processos ditos participativos mas de fato não-participativos é consequência de processos consensuais de manejo e dominação. A população é induzida a se submeter aos interesses da classe dominante, legitimando as ações governamentais.

Já as situações de pseudoparticipação são divididas por Souza em três graus. A denominada “informação” caracteriza-se pela disponibilidade a população dos dados das intervenções planejadas pelo Estado. Na “consulta”, o Estado

permite o acesso as informações e possibilita a população sugerir modificações, acréscimos ou supressões. Entretanto, a população não tem nenhuma garantia que as sugestões serão incorporadas a proposta inicial. Na prática, argumentos técnicos são utilizados para impossibilitar a adoção das propostas populares. A cooptação tem como vantagem principal a autonomia das organizações populares, que nomeiam seus membros sem interferências externas. Entretanto, nessa situação a população passa a ser ouvida através de suas lideranças, ou seja, as decisões podem ser vantajosas apenas para determinados indivíduos ou grupos sociais em detrimento dos interesses coletivos.

As situações de participação autêntica – parceria, delegação de poder ou autogestão – são definidas pela busca de soluções democráticas e participativas na implementação de políticas públicas e iniciativas coletivas. Segundo Souza, a parceria corresponde ao primeiro grau da participação autêntica, onde Estado e sociedade civil trabalham de forma colaborativa, em um ambiente de diálogo, sem entretanto uma autonomia plena da população. A delegação de poder é marcada pela transferência de atribuições do Estado para a sociedade civil organizada, garantindo um nível de autonomia maior à população. Segundo Souza, a delegação de poder é o nível de participação mais elevado que a população pode alcançar dentro de um contexto capitalista e de democracia representativa. Entretanto, experiências autogestionárias podem surgir, superando os limites impostos pelo sistema capitalista. Segundo Souza, para se atingir a autogestão é necessário mais que uma transformação política local. A autogestão é uma relação de produção que se generaliza e se expande para todas as outras esferas da vida social, podendo não apenas reestruturar as relações de produção, mas principalmente gerar impactos positivos ainda mais significativos nas relações sociais.

Apesar de abordagens distintas, diversos autores afirmam que a autogestão só existe nos processos em que as decisões não são centralizadas, manipuladas ou predefinidas. Para que a autogestão se consolide em uma organização é necessário que ocorra a efetiva participação de todos nas decisões, e que os benefícios de tais decisões sejam também compartilhados por todos, em condições equivalentes. As informações precisam realmente ser analisadas por

todos, com intuito de identificar os problemas existentes, bem como para buscar as melhores alternativas a cada caso. A busca de soluções coletivas às dificuldades encontradas no processo gerencial e produtivo visa principalmente evitar o surgimento de conflitos entre os participantes.

Em relação à provisão de moradia para população de baixa renda, as iniciativas coletivas autogestionárias são uma forma de superar a *coerção* e a *manipulação* encontradas nas políticas públicas tradicionais. Tais iniciativas são baseadas no caráter não lucrativo dos empreendimentos e no princípio da igualdade entre os sócios.²¹ O apoio do Estado às iniciativas coletivas de provisão de moradia, mediante a regulação urbanística e a concessão de subsídios aos financiamentos, contribui para que as experiências sejam bem sucedidas. Entretanto, apenas com a adoção de práticas livres da intervenção governamental é possível alcançar a autonomia de um cooperativismo popular efetivamente autogestionário.

4.4 Formalização de uma sociedade cooperativa

Para constituir uma sociedade cooperativa no Brasil, o primeiro passo é a realização de uma Assembleia Geral de Constituição com no mínimo 20 pessoas, que não tenham atividades prejudiciais aos interesses comuns. Nessa assembleia, o grupo de associados aprova um Estatuto Social e uma Ata de constituição da cooperativa, mediante voto e assinatura de todos os participantes. O Estatuto Social traça regras, normas, objetivo social e define: a área de atuação da cooperativa; os direitos e deveres dos cooperados; suas condições de admissão, demissão e exclusão; capital e valor mínimo das quotas-partes para subscrição dos associados; formas de devolução das sobras líquidas e rateio de despesas; normas para administração e a fiscalização da cooperativa (Lei 5.764/71, art.21). Após a realização da Assembleia Geral e da aprovação do Estatuto Social e da Ata de Constituição pelos cooperados, os procedimentos para conclusão da constituição da cooperativa, no Estado de Minas Gerais, são:

²¹ Em empresas autogestionárias o princípio da igualdade reside no direito de um voto por pessoa, e não no voto proporcional às quotas de participação, predominante no capitalismo.

- Encaminhar a Ata de Constituição e o Estatuto Social ao Sindicato e Organização das Cooperativas do Estado de Minas Gerais – OCEMG, junto com uma solicitação de concessão de pré-certificado; Encaminhar o pré-certificado com os documentos constitutivos para a Junta Comercial do Estado de Minas Gerais – JUCEMG;
- Encaminhar estes documentos para a Receita Federal para a solicitação e fornecimento do cartão do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ;
- Reenviar os documentos constitutivos à OCEMG, juntamente com o CNPJ, balanço patrimonial, ficha cadastral e a solicitação de registro definitivo.

O processo de constituição de uma cooperativa deve ser acompanhado por um advogado e um contador. O advogado auxilia na elaboração do Estatuto Social e no registro da Ata de Constituição, assinando ambos os documentos em conjunto com os cooperados. O contador é responsável pelo balanço patrimonial e acompanha o desenvolvimento das atividades da cooperativa. Além dos custos com honorários dos profissionais, há uma taxa de registro (na OCEMG, atualmente, no valor de R\$ 41,50). A partir do ano seguinte a cooperativa deve arcar com os custos relativos à taxa de manutenção, à contribuição cooperativista e à contribuição sindical. A taxa anual de manutenção, criada em 1978, é de R\$ 360,00²². A contribuição cooperativista é calculada pela alíquota de 0,2% sobre o valor do capital social integralizado e dos fundos da cooperativa por ano (há um valor mínimo de R\$ 410,00) . A Contribuição Sindical, prevista na CLT, é calculada conforme o valor do capital social da cooperativa.

Apesar da burocracia que o processo de constituição de uma cooperativa implica e das exigências formais que a legislação impõe à sua manutenção, as cooperativas apresentam algumas vantagens em relação a outras formas de organização associativa. As associações têm por finalidade a promoção, educação e assistência social, enquanto uma cooperativa, mesmo que com os mesmos objetivos da associação, tem por finalidade viabilizar um processo produtivo. A produção habitacional organizada em cooperativas permite a

²² Segundo a OCEMG, o valor foi definido pelas próprias cooperativas em Assembléia Geral realizada no ano de 1994, e desde então a taxa não foi reajustada.

utilização da mão-de-obra dos cooperados, mesmo que remunerada, sem que se configure vínculo empregatício entre as partes. De modo geral, caso isso ocorra em uma associação, a legislação trabalhista determina que o associado passa a ser também um funcionário da associação, com todos os direitos e obrigações previstos em lei. Cabe ressaltar, que algumas associações habitacionais solicitaram a isenção dos encargos sociais dos membros envolvidos em seus processos produtivos, e foram atendidas.

4.5 O caso COOHABEL

A Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH é formada por 34 municípios²³, com uma população de mais de cinco milhões de habitantes. A distribuição de riqueza entre esses municípios é extremamente desigual: Belo Horizonte, Betim e Contagem respondem por 84% do PIB de cerca de 62 milhões de Reais, enquanto Ribeirão das Neves e Ibirité são cidades-dormitório, com elevado contingente populacional e baixos níveis de atividades produtivas. Ao mesmo tempo, o crescimento demográfico do município de Belo Horizonte tem sido inferior ao dos municípios periféricos: nos anos 1990, a RMBH cresceu 3,9% ao ano, enquanto a capital cresceu apenas 1,1%. A região é caracterizada, portanto, por um fenômeno observado em muitas metrópoles: "um gigantesco movimento de construção da [periferia], necessário para o assentamento residencial dessa população". (MARICATO, 2002, p.16)

Porém, a política habitacional mais consolidada na RMBH é a do município de Belo Horizonte. O Sistema Municipal de Habitação, constituído em 1993 pela Prefeitura Municipal, é formado pela Secretaria Municipal Adjunta de Habitação – SMAHAB e pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte – URBEL, ambos órgãos executores, além do Fundo Municipal de Habitação Popular – FMHP e do Conselho Municipal de Habitação – CMH. O Sistema Municipal de Habitação tem como objetivo prioritário debater, planejar e viabilizar as políticas públicas de provisão de moradia. Em termos gerais, se divide duas linhas de atuação que

²³ Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano.

visam combater o déficit habitacional qualitativo e quantitativo: intervenções em assentamentos existentes e produção de novas unidades. A produção habitacional atende famílias organizadas em associações ou movimentos populares, além daquelas removidas de áreas de risco. Entretanto, apesar dos avanços em relação ao início da década de 1990, a produção ainda é insuficiente para atender as demandas apresentadas pelas associações de sem casa.

É nesse cenário que se insere a Cooperativa Metropolitana de Habitação Popular de Belo Horizonte Limitada – COOHABEL, a única cooperativa no Estado de Minas Gerais que desenvolve empreendimentos para população de baixa renda, sem ingerência governamental.²⁴ Trata-se de uma iniciativa coletiva de provisão de moradia, que surgiu de maneira democrática e voluntária como resposta à ineficácia das políticas públicas habitacionais: as 21 famílias que fundaram a COOHABEL em 14 de setembro de 2001 participavam do movimento popular por moradia mas teriam que esperar em média seis anos para serem atendidas pelas políticas públicas municipais.

As famílias cooperadas na COOHABEL são, em sua maioria, dissidentes do Núcleo dos Sem Casa da Associação de Moradores Sem Casa do Padre Eustáquio – ASCAPE. Apesar de um número expressivo de cooperados residirem em Belo Horizonte, a área de ação da cooperativa não se limita ao município, pois os cooperados compreenderam desde o início que a aquisição de terrenos para implantação dos empreendimentos só seria economicamente viável em áreas periféricas, fora do município de Belo Horizonte. Por isso, a cooperativa tem como limites de sua área de ação, inclusive para fins de admissão de cooperados, toda a RMBH. Seu objetivo é viabilizar uma alternativa que possa resolver o problema da moradia num prazo inferior ao estabelecido na produção habitacional pelo Sistema Municipal de Habitação.

²⁴ Existem em Minas Gerais apenas 5 cooperativas registradas na OCEMG: COOHABEL, COIND – Cooperativa Integral de Desenvolvimento do Planalto de Araxá Ltda, COHESA – Cooperativa Habitacional dos Empregados da Samarco Ltda, COOPALASKA – Cooperativa Alaska Empreendimentos Habitacionais Ltda, MINAS METAL COOP – Cooperativa Habitacional dos Metalúrgicos de Minas Gerais Ltda.

As práticas gerenciais da COOHABEL seguem os valores e princípios do cooperativismo estabelecidos pela Aliança Cooperativa Internacional. Seus objetivos sociais, segundo o Estatuto, são:

- proporcionar aos seus cooperantes a **construção e aquisição da casa própria a preço de custo**, e a integração sócio-comunitária deles;
- realizar empreendimentos habitacionais com recursos próprios ou obtidos em instituições do Sistema Financeiro de Habitação;
- escolher e contratar a aquisição e terrenos, benfeitorias e equipamentos indispensáveis à execução de seu empreendimento habitacional e ao pleno alcance de seus objetivos;
- obter do Sistema Financeiro de Habitação recursos totais ou parciais necessários à execução dos seus empreendimentos;
- **contratar a construção ou aquisição de unidades residenciais com firmas idôneas**, observadas as normas adotadas pela Caixa Econômica Federal e seus agentes financeiros;
- promover a realização de seguros, de acordo com a legislação vigente e normas aprovadas pela Caixa Econômica Federal, quando em convênio com ela;
- organizar, contratar e manter todos os serviços administrativos, técnicos e sociais, visando alcançar seus objetivos e proporcionar total transparência;
- criar e instalar departamento de compras de materiais de construção e outros serviços afins ao programa habitacional, de acordo com o interesse e aprovação da Assembléia de cooperantes. (ESTATUTO SOCIAL DA COOHABEL, 2001, p.1)

Com a fundação da COOHABEL, os associados passam de uma posição meramente reivindicatória para uma posição propositiva. O sucesso da produção habitacional nesse caso depende sobretudo da mobilização e da capacidade de organização do grupo. Nos primeiros anos da cooperativa, as atividades se restringem à realização de reuniões para cumprir exigências legais e à busca por terrenos adequados para implantação das moradias. São visitados 15 terrenos nos municípios da RMBH, mas todos são descartados, seja em razão de preços ou condições de pagamento incompatíveis com a realidade financeira dos cooperados, seja pela falta de documentação dos imóveis. Apenas no final de 2002 e início de 2003, a COOHABEL consegue viabilizar a aquisição de seus terrenos. Em ambos os casos, é adotada uma estratégia semelhante à utilizada por loteadores em empreendimentos periféricos,

baseada na modificação do uso do solo, como demonstra a abordagem do próximo capítulo. Desde então a COOHABEL vem desenvolvendo estudos e projetos com intuito de viabilizar os conjuntos “Jardim Liberdade” e “Jardim Bela Vista” nos municípios de Contagem e Vespasiano, respectivamente.

Nesse período a COOHABEL passa a apresentar características peculiares, com práticas que a configuram tanto como uma “Cooperativa Matriz” quanto como uma “Unidade Cooperativa”. A COOHABEL passa a ter suas atividades divididas em núcleos distintos, em função dos empreendimentos em desenvolvimento, mas organizada a partir de uma única pessoa jurídica.

A COOHABEL não conta com nenhum tipo de incentivo ou apoio do poder público, ou seja, apresenta as mesmas características das cooperativas autofinanciadas abordadas anteriormente, pois sua produção habitacional depende da antecipação de recursos dos próprios cooperados. Sendo importante destacar que os recursos investidos na compra dos terrenos, assim como na contratação da equipe técnica – arquiteto, engenheiro, advogado – foram todos auferidos junto aos próprios associados. A COOHABEL estabelece, em assembléia, um valor mensal que cada cooperado deve pagar até que as despesas sejam quitadas. As parcelas são fixadas dentro de um limite que não comprometa as despesas com consumo básico, como alimentação, vestuário e transporte, de seus cooperados.

A partir desse período o quadro de associados da cooperativa cresce expressivamente, chegando a 597 cooperados em março de 2004. Com o crescimento do quadro de associados, a cooperativa deveria se consolidar como uma alternativa mais econômica e desburocratizada frente às iniciativas do mercado ou do Estado, pois tem como objetivo proporcionar aos seus cooperados a construção e aquisição da casa própria a preço de custo. Entretanto, o número de cooperados tem diminuído ano após ano em razão da morosidade do processo de produção habitacional da cooperativa e do aumento na produção pelo Sistema Municipal de Habitação.

TABELA1
Número de cooperados

ANO	COOPERADOS
2004	597
2005	306
2006	383
2007	322
2008	309

Fonte: Atas de reuniões da COOHABEL.

Mais relevante que a própria redução do número de cooperados é a desmobilização que a entidade vem sofrendo. A COOHABEL adota um processo gerencial embasado nos princípios da autogestão, não apresentando nenhuma intervenção ou estímulo estatal, e tampouco autoritarismo das lideranças. Entretanto, como a autogestão configura-se pela participação efetiva de todos no processo de tomada de decisão, não se pode afirmar que a autogestão foi efetivamente implantada na COOHABEL, em função do baixo nível de participação dos cooperados em reuniões e assembleias.

TABELA2
Relação entre cooperados filiados e participativos²⁵

ANO	COOPERADOS	Presentes nas Assembleias	%
2004	597	121	20,27
2005	306	110	35,95
2006	383	69	18,02
2007	322	64	19,88
2008	309	75	24,27

Fonte: Atas de reuniões da COOHABEL.

O desinteresse dos cooperados demonstra uma fissura nos princípios ali propostos. seja em consequência da morosidade do processo ou do próprio crescimento exagerado da entidade. A relação entre o número total de cooperados e os envolvidos nas decisões demonstra uma desmobilização gradativa em função da morosidade do processo. Cabe ressaltar, que a maior participação relativa ocorreu em 2005, logo após os terrenos adquiridos terem

²⁵ Dados de Assembleia Geral Ordinária.

sido quitados. Para que a autogestão ocorra de fato na COOHABEL é necessário que as informações sejam analisadas por todos, com intuito de identificar os problemas existentes, bem como para buscar as melhores alternativas a cada caso.

O perigo de degeneração da prática autogestionária vem, em grande parte, da insuficiente formação democrática dos sócios. A autogestão tem como mérito principal não a eficiência econômica (necessária em si), mas o desenvolvimento humano que proporciona aos praticantes. (SINGER, 2002, p.).

Apesar da morosidade, o baixo índice de participação dos cooperados da COOHABEL se deve principalmente a existência de dois grupos com características distintas: o primeiro composto por associados oriundos de movimentos sociais, envolvidos nas decisões da cooperativa e o segundo formado por sócios consumidores, interessados apenas na aquisição da casa própria. Essas características atreladas à um processo de desmobilização gradativo fortalece a acomodação dos cooperados, demonstrado pela ausência nas reuniões e pela recorrência dos nomes eleitos por unanimidade para as diretorias e os conselhos. Os próprios membros de diretorias e conselhos não são assíduos nas reuniões da cooperativa.

A diretoria é composta por quatro membros, cooperantes no gozo de seus direitos sociais, eleitos pela Assembléia Geral por um mandato de três anos, sendo obrigatória, ao término de cada mandato, a renovação de no mínimo um terço de seus componentes. A diretoria rege-se pelas seguintes normas:

- reúne-se ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente sempre que necessário, por convocação do Presidente, da maioria da própria Diretoria ou , ainda, por solicitação do Conselho Fiscal;
- delibera validamente com a presença da maioria dos seus membros, proibida a representação, sendo as decisões tomadas pela maioria simples de votos presentes, reservado ao Presidente o voto de desempate;
- as deliberações serão consignadas em Atas circunstanciadas lavradas em livro próprio, lidas, aprovadas e assinadas no fim dos trabalhos pelos membros do conselho presentes. (ESTATUTO SOCIAL DA COOHABEL, 2001, p.12)

Atualmente, a COOHABEL é composta por 328 famílias, sendo que apenas oito pertencem ao grupo original das 21 famílias fundadoras da cooperativa. O grupo atual se divide entre três empreendimentos: o Jardim Bela Vista, com 61 cooperados; o Liberdade I, com 248 famílias; e o Liberdade II com 19 famílias cooperadas (a área para implantação desse último empreendimento ainda está em negociação).

Quanto ao perfil das famílias associadas, 54% são chefiadas por homens e 46% por mulheres, a grande maioria tem renda familiar mensal inferior a três salários mínimos, e 75% tem até dois dependentes.

TABELA 3
Relação entre cooperados e renda mensal

Renda mensal (salários mínimos)	Número de famílias	Porcentagem
abaixo de 1	62	19%
de 1 a 2	174	53%
de 2 a 3	82	25%
acima de 3	10	3%

Fonte: Cadastro de cooperados da COOHABEL.

A COOHABEL apresenta ainda algumas peculiaridades que precisam ser superadas, pois a aproxima de iniciativas de provisão de moradia capitalistas. A admissão do cooperado não é realizada por família, permitindo assim que a mesma família tenha mais de um cooperado. Existem casos ainda onde o mesmo cooperado possui mais de uma cota, ou seja, esta adquirindo mais de uma moradia. Portanto, a iniciativa da COOHABEL não se limita apenas a solucionar o problema de falta de moradia digna dessa população, mas contribuir para formação de patrimônio (entesouramento) de alguns. A relação entre cooperados e dependentes contribui para a compreensão dessas distorções, na medida que os cooperados sem dependentes são parentes diretos de outros cooperados.

TABELA 4
Relação entre cooperados e dependentes

Número de dependentes	Número de famílias	Porcentagem
Nenhum	141	43%
1	56	17%
2	59	18%
3	42	13%
4	20	6%
Mais de 4	10	3%

Fonte: Cadastro de cooperados da COOHABEL.

5. ACESSO AO SOLO E AO FINANCIAMENTO

5.1 Desafios em relação ao Estado e ao capital

São inúmeras as fontes de limitações à elaboração de propostas alternativas (democráticas e igualitárias) para as cidades brasileiras. A primeira e mais óbvia está na impossibilidade de tomar o ambiente construído independentemente da sociedade que o constrói e o ocupa. (MARICATO, 2002, p.50)

O ambiente construído não só reflete o modo de produção hegemônico na sociedade contemporânea, como também é essencial à sua reprodução. A produção habitacional promovida pelo Estado é influenciada por essas relações e submetida ao interesse do capital. O Estado não consegue avançar na redução do déficit habitacional porque direciona a ampla maioria dos recursos financeiros para programas habitacionais que privilegiam a lucratividade das empresas de construção civil e a conseqüente geração de emprego, em lugar de priorizar a constituição de uma sociedade efetivamente mais igualitária. “É impossível esperar que uma sociedade como a nossa, radicalmente desigual e autoritária, baseada em relações de privilégio e arbitrariedade, possa produzir cidades que não tenham essas características”. (MARICATO, 2002, p.51)

As iniciativas populares de provisão moradia são a principal alternativa frente aos limites das políticas públicas. Mas, embora devam ser desenvolvidas com autonomia em relação aos órgãos públicos, necessitam do apoio do Estado para viabilizar seus empreendimentos. Num cenário em que o Estado deixa de ser o agente executor na produção habitacional, as iniciativas populares necessitam de apoio governamental que, por um lado, possibilitem o acesso ao solo urbano em áreas providas de infraestrutura e equipamentos e, por outro lado, garantam o financiamento habitacional nas condições (prazos e juros) necessárias. Portanto, o Estado passa a ter uma interferência menor nos empreendimentos, mas suas ações têm uma relevância maior no contexto urbano.

No presente capítulo serão abordados esses dois aspectos. Como não existe no Brasil nenhuma política pública especificamente voltada para o acesso ao solo urbano pelas cooperativas habitacionais, enfocaremos aqui inicialmente as políticas instituídas no Uruguai para, em seguida, analisar a ação da COOHABEL em relação a essa questão. Quanto aos financiamentos, serão brevemente analisados os programas de que a CAIXA dispõe e quais deles podem ser utilizados por cooperativas habitacionais.

5.2 Carteira de terras para a habitação social

“Na verdade não existe espaço ‘exterior’ a lógica capitalista”. (MORAES; COSTA, 1999, p.160) Mesmo havendo modos de produção não capitalistas para provisão de moradia social com financiamentos adequados, a questão do acesso ao solo urbano permanece como ponto crítico para as iniciativas coletivas. Como já foi extensamente discutido no capítulo 3, a habitação disputa o uso do solo diretamente com os diversos capitais. Para eles, a diferenciação de valores de uso complexos que a mercadoria terra adquire no meio urbano (incluindo-se aí o valor simbólico) favorece a maximização do lucro dos investimentos imobiliários. Ou seja, segregação e desigualdade são rentáveis para o capital. A questão habitacional é, portanto, profundamente submetida aos interesses do capital, que determina a distribuição de privilégios na cidade (de equipamentos e serviços a prestígio social). Não há possibilidade de superar esses limites impostos pelo capital sem a implantação de políticas urbanas que modifiquem a aplicação e gestão dos investimentos públicos. Seria necessária, na realidade, uma reforma urbana.

Uma solução intermediária foi conquistada no Uruguai pela FUCVAM. Desde o surgimento das primeiras cooperativas, as reivindicações apresentadas pelo movimento cooperativista uruguaio incluíam a criação de um estoque de terrenos, que seria composto a partir de áreas públicas desocupadas. Essa necessidade de reservar porções urbanas para os empreendimentos de interesse social se tornou mais premente à medida que as cidades cresceram, fortalecendo a mobilização da população demandatária. O intuito da FUCVAM era evitar que as cidades fossem submetidas apenas à lógica do capital,

eliminando de uma vez por todas as moradias de interesse social do espaço urbano central. A federação temia que a falta de terras restringisse o acesso ao solo urbano apenas às invasões, o que acarretaria uma formação extensa de assentamentos informais.

Apesar da luta da FUCVAM para a criação de uma Carteira de Terras Nacional, que possibilitasse a todas as cooperativas do país o acesso facilitado ao solo, os bancos de terrenos uruguaios se limitam às iniciativas municipais e microregionais. A principal experiência de implantação de uma Carteira de Terras ocorre em Montevidéu, capital e maior cidade do Uruguai. Montevidéu concentra aproximadamente 50% da população uruguaia, estimada em 3 milhões e 400 mil habitantes, e, conseqüentemente, os maiores problemas urbanos e uma crescente demanda por moradia.

A *Cartera de Tierras* de Montevidéu, aprovado por unanimidade na Câmara Departamental, foi criado na década de 1990 como um programa público voltado à construção de habitação de interesse social. A *Cartera de Tierras* foi formada inicialmente a partir do conjunto de áreas urbanas vazias, pertencentes ao Departamento de Montevidéu, e recomposta posteriormente pela aquisição de outras áreas. Desde a sua criação, o banco de terrenos de Montevidéu repassou 250 hectares de terras urbanas à população de baixa renda. Entretanto, a demanda apresentada pelas cooperativas é maior do que a oferta de áreas disponíveis na Carteira de Terras e a recomposição do banco é lenta (dos 250 hectares repassados às cooperativas, apenas 18 hectares foram adquiridos após a criação da Carteira de Terras).

Trata-se de uma parceria entre Estado e movimento cooperativo para superar os limites impostos à produção habitacional pela questão fundiária. Os terrenos são concedidos às famílias cooperadas de diferentes modos, de acordo com as deliberações que cada governo estabelece, mas normalmente a administração pública cobra pelos terrenos, não os doa. Quando o município concede uma área a uma cooperativa filiada à FUCVAM, se estabelece um sistema de pagamento em unidades reajustáveis, de modo que o município recupera parte do valor da propriedade imobiliária, destinada a um fundo para aquisição de novas áreas. Os terrenos que compõem esse banco são destinados

exclusivamente aos empreendimentos habitacionais de interesse social, podendo eventualmente ser comercializados para outros fins, desde que os recursos auferidos sejam utilizados na aquisição de novas glebas para a *Cartera de Tierras*. Isso ocorre em áreas sob forte pressão dos interesses de agentes imobiliários, que então são comercializadas em licitação ou leilão público. Os próprios membros da FUCVAM, de forma contraditória, apóiam a comercialização de áreas que apresentam uma renda diferencial elevada, com o argumento de que os recursos auferidos podem proporcionar um reforço significativo no fundo da *Cartera de Tierras*.

La Intendencia Municipal podría incrementar su cartera de tierras mediante la venta de algunas hectáreas de las que actualmente posee en la zona, que son de muy elevado valor y le permitiría adquirir como mínimo diez veces más área de la que podría enajenar. (Vecinet, 2009: internet)

En el caso de los terrenos de Carrasco, debemos expresar que por su costo no son aptos para el nivel adquisitivo de nuestra gente, aunque el producido de los mismos sirve para fortalecer la compra de otros terrenos para la Cartera de Tierras Municipal". (Vecinet, 2009: internet)

A FUCVAM defende que a venda desses imóveis seja feita por leilão ou licitação, com uma base mínima de preço preestabelecida pelo Serviço de Cadastro e Avaliação, sendo previsto expressamente no edital que os valores auferidos no processo irão compor o fundo da Carteira Municipal. Essa posição demonstra como as iniciativas populares e movimentos sociais também estão diretamente sujeitas à lógica do mercado ditada pelos capitais.

Cabe ressaltar que os movimentos cooperativos só alcançaram avanços em relação à questão fundiária pela mobilização social, pressionando os governantes para que a carteira de terras não fosse subordinada aos interesses capitalistas. Um exemplo emblemático dessa mobilização foi a jornada realizada por um caminhão da FUCVAM, que tinha sobre a carroceria uma pequena casa e visitou diversas partes do Uruguai no intuito de conscientizar a sociedade da carência de terras urbanas para os empreendimentos cooperativos. A jornada, realizada em abril de 2000, durou 10 dias e passou por Canelones, Colonia, Carmelo, Mercedes, Paysandu, Salto e Flores.

No entanto, a invasão de terras foi a estratégia mais utilizada para reivindicar a criação da Carteira de Tierras, e posteriormente a aquisição de novas áreas para compor o banco de terras. As invasões se constituíram na forma mais efetiva de pressionar o poder público e superar os interesses do mercado imobiliário.

El cooperativista dijo que las presiones tuvieron efecto, luego de que la semana pasada Fucvam amenazó con ocupar el Club de Golf. "Dijimos eso y de un día para el otro aparecieron las tierras. Tuvo que venir una orden de arriba, del intendente, para resolver algo que se podía haber resuelto de otra manera", advirtió. De Souza admite, sin embargo, que la ocupación del Club de Golf hubiera sido "simbólica", aunque sí estaba previsto ocupar otros terrenos municipales.

"Usamos lo del Club de Golf porque, al inicio de este gobierno, pusimos una carpa en el Parlamento cuando se discutió el Presupuesto. Y allí el director de Espacios Públicos (Daniel Espósito) dijo que la idea de la intendencia era expropiar el terreno del Club de Golf, que es de propiedad municipal, y venderlo. Lo tenemos grabado", afirmó De Souza.

Fucvam tenía previsto hacer un acto el miércoles frente a la Intendencia, exigiendo que se reinstale la cartera. El siguiente paso eran las ocupaciones. (El País, 2008: internet)

Nesse sentido, promover o acesso da população de baixa renda à cidade e ao solo urbano significa também combater o "direito à invasão", isto é, a ilegalidade tolerada pelo fato de servir de válvula de escape para uma urbanização altamente excludente. Ermínia Maricato argumenta que as invasões são admitidas nas cidades brasileiras, desde que não ocorram em áreas que interessam ao mercado imobiliário. "A ausência do controle urbanístico (fiscalização das construções e do uso/ocupação do solo) ou flexibilização radical da regulação nas periferias convive com a relativa 'flexibilidade', dada pela pequena corrupção, na cidade legal". (MARICATO, 2002, p.39) Assim, a invasão de terras, espontânea ou organizada, é uma alternativa que faz parte da estrutura de provisão de moradia no Brasil. Melhorar essa estrutura significaria substituir as invasões pelo acesso legal efetivo à terra para a população urbana mais pobre.

A mais recente conquista da FUCVAM, em julho de 2008, foi a assinatura de um convênio de terras com o departamento de *Maldonado*, que tem o maior crescimento demográfico do Uruguai, com fortes investimentos privados na construção civil e conseqüente segregação espacial. Pela primeira vez a iniciativa de criação de uma *Cartera de Tierras* não está vinculada à apenas um município, mas a uma região. Com esse acordo, a FUCVAM adquiriu 10 terrenos nos municípios de *San Carlos, Maldonado e Piriapolis*, para abrigar aproximadamente 500 famílias. A proposta de colaboração entre o departamento de *Maldonado* e a FUCVAM assegura à população de baixa renda acesso a áreas urbanas onde efetivamente vai contar com serviços de água, esgoto, eletricidade e transportes.

Embora se trata de uma forma de superar os limites impostos pela questão fundiária à produção habitacional, é importante ressaltar que o movimento cooperativo continua dependendo do poder público, a quem cabe definir a criação ou não de uma *Cartera de Tierras*, bem a definição dos parâmetros que a regulam. O grande avanço que a *Cartera de Tierras* representa para as cooperativas habitacionais consiste na possibilidade de planejamento de todo o empreendimento, já com a definição da localização, sem que se pague pelo terreno antecipadamente. A transferência dos terrenos do poder público para as cooperativas é feita por um contrato que garante às cooperativas o direito de compra, caso o financiamento solicitado junto ao ministério da habitação seja concedido. Dessa forma, os custos com aquisição do solo urbano podem ser incorporados ao valor do financiamento e pagos em parcelas pelos cooperados.

5.3 O caso COOHABEL

A forma de acesso ao solo urbano utilizada nos empreendimentos habitacionais da COOHABEL é semelhante à encontrado nas iniciativas empresariais de padrão periférico: o parcelamento de glebas agrícolas. Porém, apesar de tecnicamente parecido, o procedimento da COOHABEL se diferencia das iniciativas empresariais por não ter fins lucrativos. Na produção capitalista, as glebas são divididas em grandes partes, loteadas e comercializadas em etapas distintas, com intuito de aumentar a lucratividade. Já os empreendimentos da COOHABEL são planejados em função do número de famílias que contribuirão

na aquisição da gleba e na transformação do uso do solo. As ações da COOHABEL sempre partiram do princípio de que a aquisição de terrenos para implantação dos empreendimentos cooperativos só seria economicamente viável em áreas periféricas. Por não estarem no foco do mercado imobiliário e das demandas dos capitais, seus preços permitem o desenvolvimento de um loteamento com investimento relativamente baixo.

Durante o processo de identificação e aquisição de áreas para implantação dos empreendimentos, os cooperados da COOHABEL visitaram 15 terrenos nos municípios da RMBH, mas todos foram descartados, seja em razão do preço, seja pela falta de documentação dos imóveis. Apenas em 18 de dezembro de 2002, dois anos depois de sua fundação, a COOHABEL adquiriu sua primeira área no município de Contagem, com 93.234m² e sem benfeitorias. A área "foi extraída da extensão de 18 hectares e 5 ares"²⁶ de uma gleba rural, com mata nativa secundária. Ela deve ser transformada num loteamento urbano para assentar as 248 famílias vinculadas ao empreendimento Liberdade I. O projeto de parcelamento desenvolvido para esse empreendimento preserva uma área de 2 hectares e 7 ares de mata nativa como reserva legal e destina outra porção para a construção de uma sede comunitária com salas para atendimento médico, creche, biblioteca, salão para eventos e reuniões. O restante da gleba é parcelada em lotes de 250,00m². A gleba foi adquirida pela COOHABEL ao preço de R\$372.936,00, com um sinal de cerca de 20% e outras 25 parcelas mensais acrescidas de juros de 1% ao mês. Isso significa um custo de acesso ao solo, para cada família, inferior a R\$ 2000,00, já considerados os juros mas não a implantação de infraestrutura.

A segunda área, situada no município de Vespasiano, foi adquirida pela COOHABEL em 21 de janeiro de 2004 para implantação do empreendimento Jardim Bela Vista. Os cooperados compraram uma gleba agrícola de 34.625m², sem benfeitorias, extraída de um imóvel rural de pouco mais de 7 hectares. Os estudos técnicos desenvolvidos para implantação desse empreendimento prevêm a preservação de mata nativa em quase metade da área, além do assentamento de 61 famílias, em unidades habitacionais geminadas com lotes de 400,00m² para cada duas famílias. Estão previstos ainda a implantação de

²⁶ Instrumento particular de compromisso de compra e venda. COOHABEL, 2002.

creche, biblioteca e horta comunitárias. O preço do terreno do Jardim Bela Vista foi de R\$80.000,00, parcelados em 12 prestações mensais. Portanto, a iniciativa possibilitou a cada família a aquisição de terrenos, ainda sem infraestrutura, ao preço aproximado de R\$1.500,00. Atualmente a COOHABEL negocia a aquisição de uma nova área, contígua ao empreendimento Liberdade I, para a implantação de seu terceiro projeto.

A comparação dessa iniciativa com os empreendimentos empresariais mostra que os valores pagos pelos terrenos dos empreendimentos da COOHABEL são módicos, quase simbólicos frente aos preços de mercado. A COOHABEL só consegue viabilizar os terrenos a preços tão baixos em função da não incidência de lucro sobre o processo, já que os cooperados são os agentes imobiliários que promovem a transformação do uso do solo. No padrão de um grupo de compras, os cooperados pagam pelos terrenos um valor calculado em função do lucro que as atividades agrícolas propiciam e posteriormente modificam o uso de rural para urbano. Como nos loteamentos periféricos, a transformação de rural para urbano limita-se ao parcelamento da gleba em lotes e a abertura das vias.

Apesar dos ganhos econômicos obtidos no processo, existem pontos que precisam evoluir para efetivamente solucionar a questão sem tanta morosidade. Os contratos de compra e venda dos terrenos foram feitos privilegiando o resguardo dos vendedores. A COOHABEL só pode tomar posse e efetivamente realizar intervenções nas áreas depois de quitar todas as parcelas mensais. O mais adequado, ou melhor, imparcial, seria que a transação fosse concluída e registrada em cartório com uma hipoteca da área, resguardando também os direitos dos cooperados e agilizando o processo de implantação do empreendimento. Os pagamentos das glebas adquiridas em Vespasiano e Contagem só foram concluídos em janeiro e fevereiro de 2005, respectivamente, contribuindo para que todo o processo fosse postergado por dois anos. A limpeza das áreas com vegetação rasteira, bem como a abertura das primeiras vias só foram efetuadas em meados de 2006, em regime de mutirão.

5.4 Linhas de financiamento

O financiamento é crucial na produção habitacional, seja ela capitalista ou cooperativista. Mesmo no segmento de alto padrão, a viabilização dos empreendimentos depende em grande parte de linhas de crédito. A obtenção de financiamento é condição fundamental para garantir a rentabilidade das empresas de construção civil, pois o processo de produção habitacional é longo e resulta em uma mercadoria de alto valor. Mas a história das políticas habitacionais no Brasil também demonstra que a simples disponibilidade de financiamento não necessariamente impulsiona a democratização do acesso à moradia ou ao solo urbano. Pelo contrário, em muitos casos os recursos se limitam a atender os interesses empresariais dos setores imobiliários e de construção e a formação de patrimônio (entesouramento) pela classe média e alta.

A questão principal na análise dos financiamentos para provisão de moradia social consiste na identificação de programas ou ações efetivamente voltadas para as necessidades da população, e não apenas submetidas aos interesses do capital. A experiência de iniciativas coletivas bem sucedidas no Brasil evidencia que a produção de moradias para toda a população somente é possível quando se contornam os dois obstáculos já mencionados anteriormente: o problema fundiário e o problema da solvabilidade.

O grande desafio dos financiamentos habitacionais é atender a população com renda mensal inferior a três salários mínimos (hoje R\$1.395,00), que representa 90% do déficit habitacional brasileiro. A evolução do financiamento habitacional mostra avanços na oferta de recursos para famílias com rendas mais baixas, principalmente a partir de 2005, mas persiste a dificuldade formal criada pela situação irregular dos terrenos e das moradias em que essas famílias querem realizar benfeitorias. A maioria das linhas de crédito não pode ser utilizada nesses casos. Além disso, muitas linhas de financiamento pressupõem a submissão da população interessada ao poder público ou a empresas do setor privado, o que sempre limita a potencialidade de uma cooperação efetivamente autogestionária.

De qualquer forma, nos últimos anos, a oferta de financiamentos imobiliários com recursos públicos tem rompido os limites impostos pelos interesses empresariais, isto é, as políticas habitacionais baseadas em subsídios e créditos individualizados para obtenção da propriedade privada. Desde que o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS foi instituído pela Lei Federal 11.124/2005²⁷, criaram-se novos programas e ações, facilitando o acesso direto aos recursos por parte de movimentos de moradia e iniciativas coletivas afins. A título de panorama, são brevemente relacionados abaixo os financiamentos habitacionais da CAIXA destinados ou acessíveis à população de baixa renda. Sua classificação se faz aqui conforme o proponente: individual, coletivo ou público.

a) Programas de financiamento para proponente individual

QUADRO 1
Programas de financiamento para proponente individual.

	Carta de Crédito FGTS Material de construção	Carta de Crédito FGTS Individual
Modalidades	Aquisição de material de construção	Construção Aquisição de terreno e construção Melhoria
Limite de renda familiar	R\$4900,00	R\$4900,00
Comprometimento da renda bruta	30%	30%
Fonte do recurso	FGTS	FGTS
Percentual de financiamento	100%	80% a 100%
Limite de financiamento	R\$25.000,00	R\$100.000,00
Taxa de juros ao ano	5% a 8,16%	5,12% a 8,47%
Prazo de amortização	120 meses	360 meses

Fonte dos dados: www.caixa.gov.br

Dentre os financiamentos acessíveis para a população de baixa renda, há dois que podem ser solicitados individualmente, como mostra o quadro 1. O primeiro, o Programa de Aquisição de Material de Construção, é também o

²⁷ Lei Federal 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

único que não faz a suprarreferida exigência quanto à regularidade do imóvel. Trata-se de um empréstimo que a Caixa disponibiliza com recursos do FGTS, exigindo apenas que não haja risco geológico e que o detentor da posse do imóvel permita a construção (mediante uma carta). Também não é necessário nenhum projeto formal, basta que o solicitante faça um croqui de próprio punho. Assim, o financiamento é acessível aos moradores de assentamentos irregulares, sejam eles autoconstrutores ou autoprodutores (que podem solicitar até 15% do valor total para pagamento de mão-de-obra). A investigação de Ricardo (2008) evidencia que o Programa é muito bem avaliado por esse público, que de fato realiza as obras para as quais requer o empréstimo. Além disso, a inadimplência baixa e os resultados de fato contribuem para melhorias importantes nas moradias. Como se trata sempre de obras pequenas, com prazo de execução de no máximo seis meses e prazo de financiamento de no máximo dez anos, a maioria entrevistados na pesquisa de Ricardo afirma que planeja solicitar um novo empréstimo na mesma modalidade no futuro. Rolnik e Nakano (2009, p.4) apontam que, dos 278 mil contratos realizados em 2007 com recursos do FGTS, 61% foram assinados por famílias com renda mensal de até três salários mínimos, sendo metade deles de Aquisição de Material de Construção. Portanto, o financiamento de materiais de construção de fato viabiliza a execução de moradias mesmo em áreas irregulares. O que limita seu impacto nessas áreas é a falta de projetos de urbanização que, evidentemente, as famílias individuais não realizam. Ainda assim, é plausível imaginar que indivíduos cooperados poderiam recorrer a essa linha de financiamento, por exemplo, na recuperação de imóveis degradados para uso habitacional multifamiliar.

O segundo tipo de financiamento individual que pode ser acessado pela população de baixa renda é a Carta de Crédito FGTS – Individual. Da mesma forma que o Programa de Aquisição de Material de Construção, poderia ser aplicado a iniciativas coletivas que não cumprissem os requisitos de outros programas especificamente destinados a esse fim (como, por exemplo, o tempo mínimo de existência de uma cooperativa ou associação). O único empecilho aqui é o grau maior de formalização: o programa exige registro do imóvel, projetos técnicos e, principalmente, um cronograma de obras cujo cumprimento é pressuposto para a liberação de recursos. Por outro lado, há a vantagem de

um prazo de financiamento bem mais longo (até 30 anos) e com parcelas mensais calculadas de acordo com a renda familiar, podendo ser concedido subsídio de parte do empréstimo pelo Governo Federal.

QUADRO 2
Prazos e taxa de juros da Carta de Crédito FGTS - Individual

Renda familiar bruta	Taxa de juros ao ano		Prazo máximo em meses	
	Efetiva	Nominal	Alienação Fiduciária	Garantia Hipoteca
R\$ 465,00 a R\$ 2.325,00	5,12%	5%	300	204
R\$ 2.325,01 a R\$ 2.790,00	6,17%	6%	300	204
R\$ 2.790,01 a R\$ 4.900,00	8,47%	8,16%	360	204

Fonte dos dados: www.caixa.gov.br

b) Programas de financiamento para proponente coletivo

QUADRO 3
Programas de financiamento para proponente coletivo

	Carta de crédito FGTS Operações coletivas	Crédito solidário	Apoio à produção social da moradia
Modalidades	Construção Aquisição de terreno e construção Aquisição de material de construção	Aquisição de imóvel novo Aquisição de terreno e construção Construção Conclusão, reforma, ampliação	Produção ou aquisição de moradias Produção ou aquisição de lotes Requalificação
Limite de renda familiar	R\$2.325,00	R\$1.125,00	R\$1.125,00
Comprometimento da renda bruta	30%	25%	25%
Fonte do recurso	FGTS	FDS	FNHIS
Proponentes / Agentes executores	Cooperativas, sindicatos, associações, condomínios, pessoas jurídicas voltadas à produção habitacional, poder público	Cooperativas, associações, entidades da sociedade civil sem fins lucrativos	Entidades privadas sem fins lucrativos
Contrapartida	Não se aplica	Mínimo de 5%	Mínimo de 1%
Limite financiamento por família	R\$25.000,00	R\$10.000,00 a R\$30.000,00	R\$7.500,00 a R\$30.000,00
Taxa de juros ao ano	5,12% a 8,47%	Não se aplica	Não se aplica
Prazo de amortização	120 meses	240 meses	144 meses

Fonte dos dados: www.caixa.gov.br

A primeira das linhas de financiamento para proponente coletivo relacionadas no quadro 3, a Carta de Crédito FGTS – Operações Coletivas, se assemelha ao programa individual da mesma categoria mencionado acima, mas só pode ser acessado por um conjunto de famílias formalmente organizadas. Portanto, é necessário que entidade organizadora²⁸ se responsabilize por organizar o grupo de beneficiários e promover a produção das unidades habitacionais. Nesse caso, o valor venal do imóvel não pode ultrapassar R\$ 70.000,00, se a operação for realizada em parceria com análise de risco de crédito do beneficiário. Caso a garantia seja caução de depósitos, o limite de valor venal cai para R\$ 30.000,00. Também aqui vale a variação das taxas de juros e dos prazos de financiamento conforme a renda familiar.

A segunda linha de financiamento para provisão de moradias social por iniciativas da sociedade civil organizada é o Programa de Crédito Solidário, criado em 2004 para atender os objetivos do Fundo de Desenvolvimento Social. Trata-se de um crédito isento de juros, destinado exclusivamente a famílias de baixa renda organizadas em cooperativas, associações ou sindicatos. Segundo o Ministério das Cidades, o programa tem o objetivo de estimular o regime de cooperativismo habitacional e o princípio de ajuda mútua, embora essa ajuda mútua não necessariamente deva resultar em mutirão no canteiro de obras. As famílias podem optar entre a autoconstrução, o mutirão, a administração direta ou a chamada empreitada global (contratação de construtoras e empreiteiras para execução total dos serviços).

O programa Crédito Solidário apresenta ainda uma inconsistência em relação à origem de seus recursos – o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) –, levando a suspensões corriqueiras nos processos de seleção de novas demandas. O FDS foi constituído pelo Decreto Federal nº 103 de 22 de abril de 1991 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 1.081 de 08 de março de 1994. As fontes de recursos do FDS são a “aquisição compulsória de 3% das quotas de sua emissão pelos Fundos de Aplicação Financeira – FAF, na forma da regulamentação expedida pelo Banco Central do Brasil, [e o] resultado da

²⁸ São consideradas entidades organizadoras cooperativas, sindicatos, associações, condomínios, pessoas jurídicas voltadas à produção habitacional, o poder público representado por prefeituras municipais, governos estaduais ou companhias e empresas estaduais ou municipais de habitação vinculadas ao poder público.

aplicação das disponibilidades financeiras.” (Ministério das Cidades, 2009) Entretanto, os Fundos de Aplicação Financeira, principal fonte de recursos do FDS e do programa Crédito Solidário, foram extintos em 29 de dezembro de 1995 por decisão do Conselho Monetário Nacional²⁹, estagnando o fundo pela impossibilidade de re-alimentação financeira. Em outras palavras, apesar das virtudes, o programa Crédito Solidário tem uma capacidade limitada de financiamento habitacional. Em virtude disso, o limite de financiamento por família no programa Crédito Solidário é significativamente menor que de outros programas, como o Programa de Arrendamento Preferencial – PAR, destinados à produção habitacional através de iniciativas empresariais. A realização de empreendimentos habitacionais com recursos do Crédito Solidário depende de contrapartidas significativas do poder público municipal. O processo passa a sofrer ingerências políticas e ser menos interessante para as famílias demandatárias. Como reflexo disso, o número de propostas solicitando a concessão do financiamento tem sido insuficiente para consumir o volume de recursos disponíveis nos últimos anos.

A última e mais recente das linhas de financiamento para proponente coletivo foi criada em março de 2008 pelo Conselho Gestor do FNHIS e é denominada Apoio à Produção Social da Moradia. Gerida pelo Programa de Habitação de Interesse Social do Ministério das Cidades, ela tem por objetivo apoiar iniciativas coletivas de famílias de baixa renda que resultem em acesso à moradia digna. O repasse de recursos é feito após a habilitação e a de seleção de propostas, que podem ser encaminhadas por entidades privadas sem fins lucrativos (o número máximo de famílias por proposta varia de 50 a 150, conforme a classificação do município em que é realizado o empreendimento). As entidades privadas sem fins lucrativos deverão estar legalmente constituídas, por no mínimo três anos, e seus estatutos deverão conter como objetivo social a provisão habitacional, a atuação como agente promotor de habitação de interesse social ou a produção ou melhoria habitacional. As entidades são responsáveis por:

- Selecionar os beneficiários finais, observados os critérios normativamente definidos;

²⁹ Conforme Resolução CMN n°. 2.183 de 21 de julho de 1995.

- Garantir o aporte da contrapartida mínima aos recursos repassados pelo FNHIS;
- Gerenciar as obras e serviços necessários à execução das moradias, responsabilizando-se pela conclusão e adequada apropriação pelos beneficiários finais;
- Prestar contas dos recursos repassados pelo FNHIS;
- Promover o cadastramento dos beneficiários no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

Nesse programa, as famílias devem participar de forma individual ou associada da gestão e execução das moradias. Os valores máximos repassados por família variam de R\$7.500,00 a R\$10.000,00 para produção ou aquisição de lotes urbanizados, e de R\$18.000,00 a R\$30.000,00 para produção ou aquisição de unidades habitacionais ou requalificação de imóveis, em função das características do município onde serão realizadas as moradias. Os valores concedidos devem retornar ao FNHIS, total ou parcialmente, através do pagamento de parcelas mensais inferiores a vinte e cinco por cento da renda familiar, sobre as quais não incidem juros.

O programa apresenta algumas virtudes, como pequena contrapartida (1%), autonomia da população demandatória, isenção de juros sobre o financiamento, entretanto o processo de solicitação é burocratizado. Esse se inicia com a habilitação, que consiste na entrega de documentos e no preenchimento de um formulário junto à Caixa.

[...] para fins de habilitação, as entidades privadas sem fins lucrativos deverão apresentar:

a) declaração de funcionamento regular [...] nos últimos três anos, emitida [...] por três autoridades locais, vinculadas ao local da sede da entidade, aqui definidas como:

a.1) representantes de órgãos da administração municipal ou estadual, direta ou indireta, ligados às áreas de produção de habitações de interesse social ou urbanização e regularização de assentamentos precários, prestação de serviços de saneamento ou regularização fundiária; ou

a.2) membros do Poder Legislativo, do Poder Judiciário ou do Ministério Público;

b) estatuto social atualizado, devidamente registrado;

c) atas de constituição e de eleição da atual diretoria, devidamente registradas;

- d) relação nominal atualizada dos dirigentes da entidade, com Cadastro de Pessoas Físicas [...] – CPF;
- e) prova de regularidade com as Fazendas Federal, Estadual e Municipal e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS; e [...] (MANUAL PARA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS, 2008, p.8,9)

Em seguida, o enquadramento e o processo de seleção das propostas são feitos entre as entidades habilitadas, que deverão preencher formulário específico fornecido pelo Ministério das Cidades, sob a forma de consulta-prévia. Cabe ao Ministério das Cidades a aprovação e a divulgação das propostas selecionadas, que passarão às fases de análise de viabilidade técnica e de contratação, a cargo da CAIXA.

c) Programas de financiamento para proponente público

QUADRO 4
Programas de financiamento para proponente público

	Subsídio à habitação de interesse social	Urbanização, regularização e integração de assentamentos precários	Pró-moradia	Provisão habitacional de interesse social
Modalidades	Produção de moradias Aquisição de moradias	Não se aplica	Urbanização de assentamentos Produção de conjuntos Desenvolvimento Institucional	Produção ou aquisição de moradias Produção ou aquisição de lotes Requalificação Assistência técnica
Individual / Coletivo	Individual	Coletivo	Coletivo	Coletivo
Limite de renda familiar	R\$1.245,00	R\$1.125,00	R\$1.050,00	R\$1.050,00
Fonte do recurso	OGU	FNHIS	FGTS	FNHIS
Contrapartida		3% a 40%	R\$ 20.000,00 a R\$ 30.000,00	
Limite financiamento (por família)	R\$ 2.000,00 a R\$ 8.000,00	Não se aplica		

Fonte dos dados: www.caixa.gov.br

Além dos programas citados anteriormente, o Ministério das Cidades possui vários outros destinados à população de baixa renda nos quais a administração

pública municipal ou estadual é gestora e executora dos empreendimentos (geralmente mediante uma contrapartida). Não se trata, portanto, de programas destinado à iniciativas coletivas voluntárias e autônomas. Ainda assim, estão relacionadas no quadro 4 à título de comparação, pois demonstram que os programas para proponentes coletivos têm características semelhantes. Em outras palavras, o intuito é demonstrar que os programas destinados ao financiamento de iniciativas coletivas apresentam virtudes semelhantes as dos programas públicos, com a vantagem de propiciar autonomia às famílias que não precisam se submeter a ingerências políticas.

A CAIXA dispõe ainda de outras linhas de financiamento como a Carta de Crédito SBPE³⁰, Construcard CAIXA e Construtoras e Entidades Associativas: Projetos Residenciais Urbanos. Os empréstimos são concedidos com recursos do SFH e da própria CAIXA. Entretanto, essas linhas de financiamento não se aplicam de forma adequada às iniciativas coletivas de provisão de moradia, em virtude das altas taxas de juros, que podem chegar a 12,86% ao ano. No caso do financiamento para Construtoras e Entidades Associativas, que aparentemente poderia atender a iniciativas coletivas autogestionárias, o ponto incompatível é o fato de que mesmo os empreendimentos propostos por sindicatos, cooperativa ou associações devem ser executados em parceria com uma construtora ou incorporadora.

³⁰ Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

6. PRODUÇÃO HABITACIONAL, PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA

6.1 Experiência da autoprodução

O termo autoprodução designa a situação de produção de moradias em que os futuros moradores gerem os recursos e tomam as decisões sobre os espaços, sem intervenção do poder público, sem acesso a informações e sem suporte técnico. Portanto, a autoprodução pode ou não estar combinada à autoconstrução, isto é, ao trabalho material de canteiro. A situação em foco aqui é a de autoprodução com autoconstrução.

Essa experiência, nas metrópoles brasileiras e em muitas outras partes do mundo, está intrinsecamente relacionada à consolidação do padrão periférico de urbanização. Quando não ocorre pela ocupação de áreas irregulares (como em vilas e favelas), a autoprodução da moradia pela população de baixa renda é precedida pela compra de um terreno, geralmente em áreas desprovidas de equipamentos e serviços urbanos. De qualquer forma, ela responde por uma parte imensa da provisão habitacional.

A importância quantitativa e (qualitativa) da autoconstrução junto ao proletariado das grandes cidades dos países capitalistas dependentes mostra que os programas e políticas oficiais estatais de habitação são muito menos importantes na produção da habitação popular do que querem fazer crer os relatórios técnicos oficiais. É principalmente através da autoconstrução que a maioria da população trabalhadora resolve o problema da habitação, trabalhando nos fins de semana, ou nas horas de folga, contando com a ajuda de amigos ou parentes, ou contando apenas com a própria força de trabalho (marido, mulher e filhos). (MARICATO, 1982, p.72)

Embora Maricato faça essa observação há mais de 25 anos em relação restrita a autoconstrução, ainda hoje, a autoprodução é responsável pela maior parte do provimento de moradias nas áreas urbanas da América Latina, sobretudo nas faixas mais pobres da população. Faltam dados estatísticos a respeito, mas há indícios de que, mesmo em tempos de aquecimento da economia, a

autoprodução não é substituída pelo acesso ao mercado formal, mas se reduz o trabalho de autoconstrução, substituindo-o pela contratação (geralmente informal) de terceiros.

A propriedade de um lote ou a garantia de não ser expulso dele assegura certa estabilidade em situações difíceis, como perda do emprego ou doença, e possibilita melhorias paulatinas, sem endividamento e com alguma liberdade de ação, como ampliações de espaço da moradia ou acréscimo de um cômodo para aluguel ou comércio. Mesmo que esse morador tenha a opção de obter um financiamento a juros reduzidos para se mudar para uma moradia "acabada", "arrumada" e num local muito próximo, preferirá ficar com a que tem e melhorá-la ao longo do tempo. (KAPP et al, 2006, s.p)

Ainda assim, a autoprodução na periferia quase sempre implica prolongados sacrifícios dos trabalhadores. Ao engajar-se na autoprodução de sua moradia o trabalhador tem que fundamentalmente comprimir suas despesas com consumo básico, como alimentação, vestuário e transporte. O processo de construção com poucos recursos, faz com que a casa seja construída por etapas; aos olhos dos técnicos um bem permanentemente inacabado e que costuma apresentar deficiências nas condições de habitabilidade. Entretanto cabe ressaltar que as qualidades físicas da unidade de moradia, convencionalmente priorizadas por arquitetos e planejadores, têm pouco ou nenhuma relevância para essa população. Esses aspectos ganham importância apenas quando o nível de renda aumenta substancialmente. Turner (1968) defende o raciocínio de que os valores de uso da moradia variam de acordo com as situações sociais dos moradores, e que são esses valores que realmente são relevantes na produção habitacional. "Mostraram-me *problemas* – favelas, mocambos, alagados, etc. – que considero *soluções*. E mostraram-me *soluções* – conjuntos de habitações de baixo custo – que eu chamo *problemas*." (TURNER, 1968, p.17).

Enquanto nos conjuntos habitacionais e empreendimentos afins dá-se mais atenção às características como o conforto ambiental, ergonomia ou aparência, esses aspectos só têm valor de uso para os moradores no momento em que outras condições estão asseguradas, e mesmo então não costumam obedecer aos padrões imaginados pelos projetistas (KAPP et al, 2006). Ferro afirma que

“da casa, o operário requer, inicialmente, pouco mais que proteção contra chuva e frio, espaço e equipamentos suficientes para o preparo de alimentos e descanso”. (FERRO, 2006, p.63) Apesar de elaborado em 1969, parece-nos que a situação ainda hoje é a mesma, pois a autoprodução é um processo contínuo que se inicia para atender as necessidades imediatas de uma família que pretende se desvencilhar do aluguel.

A estrutura de trabalho utilizada na autoprodução é simplificada, eliminando os diversos agentes que atuariam no planejamento inicial e mesmo na execução da obra. O usuário usualmente retira do processo arquiteto, engenheiro e o mestre de obras, utilizando apenas a mão-de-obra de pedreiros e serventes. Na autoconstrução, esses operários também são substituídos por parentes e amigos de profissões diversas, com intuito de reduzir os custos da obra. Essa operação acaba por envolver inúmeras pessoas de tal forma que os trabalhadores ficam durante muitos anos envolvidos nesse processo social de construção de moradia.

Após esse longo processo de sacrifícios a que o trabalhador se submete para construir sua casa, a moradia resultante muitas vezes continua precária, não só em termos de conforto (por vezes a articulação dos espaços é até bem mais adequada aos hábitos da família do que o seria um apartamento padrão produzido pelo poder público ou pelo capital de construção), mas sobretudo em razão de patologias construtivas, já que as técnicas construtivas usadas exigiriam acabamentos para os quais costumam faltar recursos. Entretanto, para a população socialmente mais vulnerável, a moradia não constitui primordialmente uma unidade de consumo, ou meramente um abrigo, mas é “parte ativa da economia doméstica, unidade de produção, possibilidade de renda, apólice de seguro, poupança, garantia de inserção social e de acesso a trabalho, escola, saúde, comércio” (KAPP et al, 2006, s.p). Ou seja, a moradia é concebida espontaneamente com intuito de suprir boa parte das necessidades que o modo de produção capitalista nega a essa população.

As precariedades são agravadas pelas condições desfavoráveis do bairro, com acessos difíceis e inexistência de infraestrutura básica. Por isso, Turner afirma que o problema habitacional não consiste num déficit de unidades habitacionais

de determinado padrão, mas num "déficit de localizações adequadas, de acomodações de baixo aluguel, de terrenos, de equipamento comunitário e de serviços públicos" (TURNER, 1968, p.18). A conjunção dos aspectos da moradia com o contexto urbano na qual esta inserida resulta numa condição que, no melhor dos casos, será sanada apenas depois de muito tempo.

A ausência de apoio técnico e a dificuldade dos autoconstrutores para a utilização de técnicas e métodos construtivos mais adequados às suas práticas e condicionantes locais são os pontos comuns em um processo produtivo marcado pela diversidade. As decisões construtivas, assim como os materiais, são os de menor preço, resultado do baixo nível de consumo permitido pelo salário comprimido do trabalhador. Entretanto, a busca pelos menores preços resulta numa grande variação de técnicas e matérias, em virtude das oportunidades momentâneas que surgem, como por exemplo as promoções de lojas de material de construção. O fundamental nesse processo é que a própria população interessada realiza as escolhas, pois, somente eles podem identificar com clareza seus próprios anseios e necessidades (TURNER; FICHTER, 1972, p.18).

Cabe ressaltar que, apesar de ser uma experiência espontânea, visando prioritariamente a um valor de uso, a autoprodução não tem real autonomia. "Entendemos por produção autônoma processos nos quais as decisões acerca do espaço e da construção cabem a usuários e construtores (à diferença da produção formal heterônoma), e que, ao mesmo tempo, se beneficiam de recursos técnicos e sociais avançados (à diferença da autoprodução informal)." (BALTAZAR e KAPP, 2006, p.97) A autoprodução, centrada no valor de uso, se consolida porque é condizente com as práticas sociais do cotidiano dos moradores. "Em oposição ao funcionamento habitual da economia capitalista, não é valor de troca que estimula a produção de valores de uso, mas valores de uso excedentes são empregados como valor de troca." (FERRO, 2006, p.65) No entanto, a autoprodução ainda não é, em si mesma, uma ação emancipatória embora possa se desenvolver nessa direção. A constatação de Kapp acerca da favela vale, ao menos em certa medida, também para a autoprodução associada à urbanização periférica:

Não se trata de romantizar tal produção, como se ela ainda fosse efetivamente livre. Pelo contrário, é evidente que ela se faz menos por opção do que por necessidade; que ela envolve valores de troca e certa lógica de mercado; que muitos de seus materiais, técnicas e padrões não representam alternativas às práticas formais vigentes, mas apenas as imitam; e que o ramo arquitetônico da indústria cultural, com seus automatismos perceptivos e comportamentais, alcança também essas áreas. Mas, por outro lado, há na favela um tipo de autonomia de indivíduos e pequenos grupos com relação ao espaço, que simplesmente inexistente na cidade formal. Tal autonomia, que nada mais é do que efeito da condição marginal ao sistema econômico, significa que a divisão entre trabalho intelectual e trabalho material predominante na produção formal do espaço não prevalece ali. As pessoas que concebem o espaço são as mesmas que o constroem e, em geral, também as que o usam. Trabalho intelectual de concepção e trabalho manual de execução não estão apartados. A produção não é dirigida pelo lado de fora. (KAPP, 2007, s.p.)

6.2 Produção habitacional contratada

Em contraponto às características da autoprodução pela população de baixa renda, a autoprodução habitacional nas classes mais ricas tem relações produtivas de características comuns ao processo hegemônico de reprodução do capital e resulta numa mercadoria feita sob medida. A aquisição do terreno é realizada em função de uma vizinhança seleta, e não por aspectos urbanísticos ou ambientais. Os materiais, a mão-de-obra especializada e as técnicas construtivas não mais constituem limitações aos anseios do usuário. Em vez do mínimo indispensável, a produção habitacional é delineada pelas aspirações ainda não realizadas dos usuários, atentos às normas sociais convenientes a seu *status*.

Percebemos já, com maior acuidade, a imagem e semelhança que a casa reflete: a sua casa, como ele próprio, existe, para os outros. Ou melhor, para oferecer aos outros uma imagem de si, imagem esperada e pré-estabelecida. Não uma imagem real, atual, mas a imagem do papel social a que pode, por sua situação econômica, pretender. A casa é o cenário convencional para a representação de seu triunfo. (...) Seu lar, é o componente essencial de sua definição mesma e lhe empresta o sucesso e honrabilidade que espelha. (...)

Lá, como em todo o tesouro, não é o uso que garante a troca, mas a troca possível justifica o uso limitado. Seu maior valor de uso é o valor de troca contido. (FERRO, 2006, p.71-73)

A autoprodução habitacional nas classes dominantes pouco nos interessa em si, a não ser pelas expectativas que alimenta nas demais classes sociais. Thorsten Veblen, em *Teoria da Classe Ociosa*, afirma que “todos os padrões de consumo derivam, por gradações perceptíveis, dos hábitos de raciocínio e dos usos da classe social e pecuniária mais elevada, a classe ociosa abastada.” (1965, p.105) O paralelo estabelecido entre os hábitos de consumo das diversas classes sociais fundamenta a compreensão da moradia como mercadoria, desenvolvida em busca de um excedente econômico e o conseqüente acúmulo de mais-valia.

A produção mercantilizada do espaço construído está inserida num contexto capitalista, submetida portanto aos seus interesses e carregada de seus princípios e aspectos sócio-culturais. Em outras palavras, a produção habitacional contratada é desenvolvida com intuito de propiciar a reprodução e circulação do capital, mesmo que em detrimento aos anseios dos usuários finais. Para que o capital-dinheiro inicial converta-se em capital-produtivo, ou seja, nos meios de produção e na força de trabalho, é necessário que o agente capitalista tenha controle sobre um conjunto de condições que permitam a produção de um valor superior ao do capital-dinheiro inicialmente empregado. A participação dos usuários no processo de planejamento e produção das moradias nesse sistema, assim como a definição de suas características em função de valores de uso, é dificultada pelo controle que o agente capitalista exerce e pela conseqüente padronização das edificações. Essa uniformização das moradias permite reduzir custos de produção e enquadrar as moradias, enquanto mercadorias, em segmentos de consumo com parâmetros claros, de modo que o preço dos produtos se pautam no mercado de empreendimentos semelhantes, e não nos custos de execução da obra.

De maneira geral, a produção do espaço arquitetônico para as massas no Brasil configura-se como uma negação eloquente dos princípios de autodefinição ou participação, baseada na separação entre a produção e o consumo da

mercadoria habitação. Os relatórios e desenhos técnicos são desenvolvidos em função dos interesses de reprodução do capital, atendendo às exigências legais e mercadológicas, mas subvertendo os interesses dos futuros moradores. Ocorre uma inversão da lógica, onde as coisas passam a definir os homens, adequando-os a um estilo de vida heterônomo. Ou seja, o cotidiano é moldado pelas definições programáticas das unidades habitacionais.

A localização continua tendo enorme importância como fator de diferenciação do valor de uso das mercadorias imobiliárias. Entretanto, a autofagia exercida pela construção civil sobre o espaço urbano leva a uma carência de áreas com boa localização e à necessidade de novas formas de diferenciação. Os investimentos em propaganda têm sido utilizados para se alcançar preços e lucro quando a localização não representa um diferencial. A estratégia publicitária usualmente é baseada em inovações programáticas nos espaços de uso comum. Com intuito de seduzir os consumidores, um novo estilo de vida é vendido, com ambientes que não faziam parte do cotidiano dessas pessoas.

Apesar dos avanços nas técnicas e estratégias de comercialização, que viabilizam a circulação do capital imobiliário, o processo construtivo é realizado com os materiais tradicionais, de baixo custo, semelhantes aos da autoprodução popular. Entretanto, diferente da autoprodução, nesse processo diversos agentes são envolvidos nas atividades de planejamento e construção (incorporadores, construtores, corretores de imóveis, arquitetos, engenheiros, mestres de obras, carpinteiros, pedreiros, serventes, eletricitas, pintores, encanadores etc.) Com a finalidade de produzir a mais-valia para o agente capitalista, os demais agentes realizam atividades fragmentadas e isoladas entre planejamento e obra. Usualmente, cabe aos agentes gestores decidir a aplicação das técnicas e processos construtivos e aos operários apenas as funções motoras e operacionais. Como as atividades de planejamento e gestão são desenvolvidas sem a participação dos operários, o resultado são estudos e projetos em padrões que fogem a lógica de produção. Muitas vezes as ordens são estabelecidas apenas através de relatórios e desenhos técnicos produzidos pelos gestores, impossibilitando o questionamento das soluções pelos operários.

Cada vez os operários são mais especializados, limitados a repetir as mesmas tarefas, e cada vez a estrutura ganha mais níveis hierárquicos, distanciando os chefes – os gestores e principalmente os proprietários do capital – dos operários. *Ure*, em *The Philosophy of Manufactures*, já afirmava que “um operário, ao aperfeiçoar-se pela prática num único e mesmo ponto, torna-se (...) mais barato”.

Desse modo, os operários ficam sempre com a impressão de que estão evoluindo, ganhando espaço no processo em função de sua especialização, denominada nas corporações atuais não mais como especialização e sim qualificação. Entretanto, tal qualificação não altera o quadro de alienação do operário, nem o abismo cultural existente entre eles e seus superiores. Essa alienação atrelada ao distanciamento é o que efetivamente mantém o operário submisso, numa relação desigual de compra e venda da força de trabalho. Após vender sua força de trabalho, o operário aceita as ordens recebidas sem questioná-las, pois não quer ameaçar seu pagamento futuro que depende da execução correta de suas tarefas.

6.3. Participação controlada

A provisão de moradia social no Brasil passa por um processo de descentralização nas últimas décadas, com intuito de adequar as ações governamentais às demandas locais e propiciar uma participação efetiva à população demandatária. Novas alternativas têm sido discutidas e implementadas na produção habitacional visando a integrar os usuários no processo de planejamento, gestão e execução das moradias. São diversas as experiências realizadas ao longo da década de 1990 por Prefeituras e organizações não-governamentais, no sentido de propiciar à população a autogestão de seus empreendimentos habitacionais.

Porém, em determinados momentos recriam-se no âmbito das associações e cooperativas o autoritarismo de lideranças e a alienação dos demais membros em relação ao processo de gestão. Infelizmente, as iniciativas de cunho coletivo também são por vezes desvirtuadas por pessoas que as entendem como

oportunidade de empreender projetos particulares, com objetivos distantes daqueles comuns à todos os associados. A produção habitacional realizada por grupos organizados não necessariamente leva a uma autonomia dessas famílias. Existem diversos níveis de participação, que, no melhor dos casos, inclui o envolvimento dos cooperados em todo o processo de tomada de decisões e, no pior dos casos, se resume à execução das obras para reduzir os custos de produção. A questão central na adoção da autogestão na produção habitacional, e conseqüente autonomia da população demandatária, é a capacidade de mobilização e gestão das famílias.

A produção de moradias de interesse social no Brasil foi por muito tempo baseada em ações centralizadas, que resultavam em produtos padronizados e distantes das carências da população. As iniciativas coletivas de provisão de moradia surgem como uma forma alternativa de superar esses limites. As propostas populares defendem uma efetiva participação da população demandatária na produção habitacional e a autonomia dessas famílias para deliberar sobre suas moradias.

No entanto, há um outro aspecto [...]: autonomia não é apenas o *direito*, mas, principalmente, a *capacidade* de dar a si mesmo suas próprias normas. Também nesse sentido, a autonomia só existe quando há algo de heterônomo em jogo, quando há algo de exterior, de *outro*. Mas, a autonomia enquanto *capacidade* de autodeterminação pode ocorrer à revelia das forças heterônomas, ao passo que, como *direito* de autodeterminação, ela é concedida por essas forças mesmas. (KAPP, 2004, p.2)

Uma iniciativa autônoma não surge do nada, mas da mobilização de grupo com capacidade de reger-se a si próprio e forçar o seu reconhecimento externo. A capacidade dos usuários de autogovernar-se é determinante para o sucesso ou fracasso de suas ações. A separação entre força de trabalho e meio de produção, instituída pela propriedade privada, deixa de existir e ganha um caráter coletivo e solidário nos processos autogestionários autônomos. A autonomia permite aos futuros moradores gerenciar o empreendimento habitacional sem interferências externas, administrando diretamente as fases de planejamento e a execução das obras. O envolvimento real nesse processo propicia a população demandatária condições de deliberar sobre os aspectos

arquitetônicos e construtivos das moradias, privilegiando valores de uso estabelecidos apenas pelo seu próprio cotidiano. Baseada nos princípios da autogestão, essas iniciativas deveriam ser desenvolvidas com a participação de todos os seus membros, compartilhando o controle da organização, sem ordenadores e subordinados. Cabe ressaltar, que o desinteresse de qualquer membro deve ser visto com uma fissura nos princípios autogestionários propostos; uma volta gradativa à heterogestão das corporações capitalistas.

O perigo de degeneração da prática autogestionária vem, em grande parte, da insuficiente formação democrática dos sócios. A autogestão tem como mérito principal não a eficiência econômica (necessária em si), mas o desenvolvimento humano que proporciona aos praticantes. (SINGER, 2002).

A grande virtude que a produção coletiva apresenta em relação a autoprodução é a facilidade de superar a falta de apoio técnico, adotando na obra soluções técnicas e materiais mais eficientes, e as dificuldades de obter áreas urbanas adequadas e financiamentos. Entretanto, é necessário um acompanhamento adequado dos futuros moradores para que o processo não remeta as práticas observadas na produção empresarial, onde as características das moradias são impostas aos futuros moradores.

No caso da COOHABEL, a produção habitacional afasta-se dos princípios da autogestão detectados em seus processos administrativos. Observa-se um processo de desmobilização e acomodação dos cooperados, que em sua maioria não participam com frequência das reuniões, se eximindo das decisões da cooperativa. Essa acomodação é confirmada pela recorrente eleição dos mesmos cooperados para ocupar os cargos das diretorias e conselhos, usualmente escolhidos por unanimidade. O processo de desmobilização da COOHABEL é tão grave, que os próprios membros de diretorias e conselhos não são assíduos nas reuniões da cooperativa.

Uma participação efetiva dos cooperados da COOHABEL no processo de desenvolvimento dos estudos técnicos contribuiria no combate à mercantilização da moradia, afastando as decisões projetuais de valores de troca heterônomos. Entretanto, o processo de planejamento dos

empreendimentos da COOHABEL não tem sido compartilhado, ao contrário, as informações técnicas são fragmentadas e segmentadas, o que dificulta a compreensão do processo pelos cooperados. As ações observadas na COOHABEL assemelham-se à de uma pequena empresa imobiliária comum, que tem na moradia sua mercadoria.

Na COOHABEL, o processo de planejamento ficou restrito a interlocução entre a diretoria e os técnicos contratados, de forma que os cooperados em si foram excluídos do processo. A forma como a moradia é produzida e será usada pelas famílias cooperadas continuam dissociados. Empresas e profissionais liberais são contratados sem uma definição clara dos critérios de escolha. O desenvolvimento dos serviços é realizado em função de padrões pré-estabelecidos em outras experiências de provisão de moradias, notadamente iniciativas centralizadas e dissociadas participação e autonomia da população demandatária. Como os estudos técnicos são desenvolvidos apenas pelas definições dos profissionais contratados e dos diretores da cooperativa, a aprovação dos mesmos nas assembleias é morosa. Os projetos são refeitos várias vezes em virtude de aspectos como a pouca experiência dos profissionais em estudos para empreendimentos de interesse social e a resistência das famílias em corroborar com um processo do qual foram excluídas.

Os empreendimentos Liberdade I e Jardim Bela Vista foram concebidos como loteamentos comuns, semelhantes aos realizados por empresários do setor imobiliário, limitando-se a atender as exigências legais e os aspectos técnicos. A possibilidade de fortalecimento do censo comum, dos princípios comunitários, pelo envolvimento da população no planejamento inicial, foi desprezada e a participação das famílias no processo foi negada com o argumento de se tratar de leigos³¹, que não compreenderiam o tema.

O projeto arquitetônico das unidades habitacionais foi desenvolvido isoladamente, após a conclusão do parcelamento da gleba, mas dentro dos mesmos princípios de não participação. As unidades habitacionais foram padronizadas, utilizando-se para tal uma tipologia com dois quartos.

³¹ Argumento utilizado pelos técnicos responsáveis pelo planejamento urbanístico, e corroborado pelos dirigentes da instituição.

Por um lado, a moradia é uma mercadoria imóvel e durável, já que a produção/circulação/consumo realizam-se num mesmo espaço e que sua vida econômica e útil tende a estender-se durante um longo período de tempo. Por outro lado, trata-se de um bem homogêneo, ou pelo menos cuja uniformização e padronização são problemáticas. (RIBEIRO, 1997, p.80)

A padronização das unidades não se justifica em um processo produtivo sem fins lucrativos, onde a racionalização exarcebada é desnecessária e a busca de uma unidade habitacional baseada nos valores de uso deveria ser o objetivo. Entretanto, a busca pelos valores do uso para os futuros moradores é inviável, tendo em vista que os projetos dessas unidades também foram realizados sem o envolvimento das famílias cooperadas.

Como descrito, o processo produtivo da COOHABEL é uma negação eloquente dos princípios que teoricamente a norteiam. Uma experiência marcada pelo retrocesso nas práticas projetuais se comparada a diversas experiências de gestão realizadas por prefeituras municipais e organizações não governamentais.

A execução das unidades habitacionais ainda não foi iniciada nos empreendimentos da COOHABEL, mas tudo aponta para um autoritarismo das lideranças, que definiram as metodologias construtivas. Existe um consenso entre os dirigentes e conselheiros na escolha do mutirão como forma de execução das obras, e na criação de um modelo de grupo de compras para aquisição dos materiais da obra, antes mesmo do tema ser discutido em assembléia. Em virtude da morosidade do processo, o que se observa é um processo produtivo desvirtuado da proposta inicial, seja pela desmobilização das famílias cooperadas, seja pela falta de um apoio técnico adequado.

7. O “SONHO DA CASA PRÓPRIA”

7.1 Valor de uso e valor de troca da casa própria

Para Marx, o valor é, antes de tudo, uma categoria social. Não há valor sem trabalho. Concebe-o em seu duplo significado: valor de uso e valor de troca. (MORAES; COSTA, 1999, p.110)

O valor de uso expressa a substância mesma do valor, o seu fundamento material que decorre do fato de que um objeto “por suas propriedades, satisfaz necessidades humanas, seja qual for a natureza, a origem delas, provenham do estômago ou da imaginação” (MARX, 1996, p.57). O valor de uso realiza-se somente na utilização ou no consumo e pressupõe sempre uma relação qualitativa com o indivíduo que dele se serve.

Já o valor de troca se realiza na relação de troca entre mercadorias, que podem ter valores de uso absolutamente distintos e incomparáveis enquanto tais. Marx explicita que a troca não é regida pela a qualidade dos valores de uso; eles são somente “veículos materiais do valor de troca” (MARX, 1996, p.58) A comensurabilidade entre mercadorias qualitativamente distintas resulta somente da quantidade de trabalho humano socialmente necessária para a sua produção e não de sua qualidade no uso. Uma vez que esse trabalho é medido pelo tempo, são mercadoria equivalentes aquelas em que está incorporada a mesma quantidade de horas de trabalho (considerando-se sempre a média necessária no estágio de desenvolvimento das forças produtivas de determinada sociedade). Assim, um objeto pode ser muito útil e não ter valor de troca nenhum, simplesmente porque está à disposição dos seres humanos sem que trabalhem para isso (como o ar que respiramos, ao menos por enquanto). Porém, na prática, o valor de troca não é idêntico ao preço de uma mercadoria, porque esse último está sujeito a diversos processos que não a pura operação de produção, como, por exemplo, as reservas de mercado e os monopólios. (Esse é o caso também do preço da terra, que é um bem limitado e não passível de reprodução.) Entrar nos meandros desses mecanismos sociais

ultrapassaria os propósitos desta dissertação, mas vale ressaltar que o valor de uso é definido por uma lógica qualitativa, enquanto o valor de troca se rege por uma lógica quantitativa.

As práticas humanas, até o advento do capitalismo, são marcadas predominantemente pela produção de valores de uso, realizadas diretamente pelos detentores dos meios de produção. O capitalismo sistematiza a criação de valor de troca, mediante a separação entre meios de produção e trabalho ou entre capital e trabalho, sendo que o primeiro estabelece para si o privilégio de deter a maior parte do valor produzido pelo segundo. A mercadoria é o suporte dessa operação. “O modo de produção capitalista assenta-se, fundamentalmente, na produção de valores de troca, sendo a mercadoria sua unidade elementar. O motor de sua expansão é a ampliação crescente da apropriação da mais-valia”. (MORAES; COSTA, 1999:149) Assim a mercadoria, na sociedade capitalista, aparecerá como a unidade contraditória entre o valor de uso e o valor de troca. No valor de troca não importam mais as qualidades intrínseca das mercadorias, mas exclusivamente a sua virtualidade para a circulação.

No contexto urbano, o valor de uso dos espaços, que inclui seu valor de uso para novos processos produtivos, fundamenta o valor de troca. O espaço urbano é um produto social construído por toda a população, direta ou indiretamente, formando um valor de uso complexo, em parte resultante de ações individuais e em parte resultante da própria aglomeração dessas ações. A localização de determinadas áreas e a definição de seus preços fundiários são hierarquizadas em função desse valor de uso complexo. O mesmo ocorre com as edificações, já que sua localização influencia em grande parte em seu preço de mercado. Nem sempre o que está em jogo é o valor do trabalho humano sedimentado no próprio imóvel (na construção de uma casa, por exemplo), mas sua articulação com determinada vizinhança ou determinados serviços. Nesse caso, o que ocorre é uma valorização baseada na posse de instrumentos jurídicos de propriedade, que garante um pequeno monopólio.

O valor de uso de uma moradia é definido pela possibilidade de ela atender aos anseios e necessidades de seus usuários. Como qualquer valor de uso, também

o da moradia é incomensurável. Na autoprodução, o trabalhador cria valor de uso para si, pois suas decisões são pautadas pela possibilidade de apropriação que os ambientes e a vizinhança permitem à sua família. Entretanto, mesmo num processo produtivo precário, o trabalhador passa a ter também um valor de troca, facilmente mercantilizado pela venda ou pelo aluguel. O trabalhador identifica no processo a única forma de conquistar um patrimônio. O esforço exigido pela extensa jornada de trabalho deixa de ser trabalho não pago, porque é sedimentado nesse patrimônio, ainda que não de maneira sistemática (racionalizada) como num processo capitalista de produção.

Já o processo produtivo de iniciativas empresariais de provisão de moradias é todo desenvolvido em função do valor de troca da habitação. O que importa não é a apropriação do espaço depois da venda, mas a velocidade de circulação da mercadoria habitação. Mesmo que todos os discursos políticos e publicitários afirmem o oposto, essas iniciativas limitam o valor de uso ao mínimo necessário para que se torne suporte do valor de troca. As empresas de construção civil se utilizam de estratégias de marketing para criar novos valores de uso, não para atender a necessidades que esses clientes apresentem espontaneamente, mas para obter novos suportes de valor de troca, como é o caso, por exemplo, das áreas condominiais de lazer (na quais o produtor pode criar e vender espaço construído sem incrementar a porção de solo urbano do empreendimento, já que essas áreas não são contabilizadas nos coeficientes de aproveitamento dos terrenos, ao menos em Belo Horizonte).

BONDUKI e ROLNIK constatarem em 1979, por meio de uma pesquisa empírica, que “a casa própria é uma aspiração generalizada para o conjunto dos moradores dos bairros [periféricos], aspiração inquestionável, tal é a convicção com que se evidencia” (BONDUKI; ROLNIK, 1979, p.66). A recente corrida ao cadastramento do programa *Minha Casa Minha Vida* demonstra que essa situação não se alterou substancialmente; o próprio nome do programa a reforça. O significado desse sonho pode ser apreendido sob dois enfoques: o dos interesses do indivíduo, seja no valor de uso ou no patrimônio (valor de troca), e o dos interesses da cadeia produtiva da construção civil, que são exclusivamente relacionados ao valor de troca.

Para o indivíduo assalariado, de renda limitada, o pagamento do aluguel mensal é um dispêndio de somas consideráveis que não tem por correlato a constituição de nenhum patrimônio. Para ele, a casa própria é a única possibilidade de alcançar relativa estabilidade social e econômica, já que os salários da classe operária são determinados pelo mínimo necessário à reprodução da força de trabalho. Além disso, a probabilidade de uma casa de área reduzida mas com possibilidade de transformação e ampliação atender às necessidades cotidianas de uma família é bem maior de que a possibilidade de uma moradia padronizada e inalterável fazê-lo. Portanto, estão em jogo tanto o valor de uso quanto o valor de troca.

Por outro lado, como a propriedade da moradia tem esse valor decisivo para a população de baixa renda, ela se torna também “um importante instrumento de manutenção do equilíbrio social e controlar o seu acesso se [presta] a propósitos políticos”. (VALLADARES, 1981, p.19) Esse aspecto conflui o fato de o “sonho da casa própria” alimentar a cadeia produtiva da construção civil, gerando emprego para operários e lucros para empresários. A busca pela propriedade da moradia alimenta o antagonismo entre um déficit habitacional elevado e um parque imobiliário desocupado, o que pressiona a demanda por novos empreendimentos. Por isso, tanto empresas quanto o poder público se beneficiam com o “sonho da casa própria”.

7.2 Propriedade privada e propriedade coletiva

A apropriação privada dos meios de produção, uma determinação geral do capitalismo, implica a privatização do uso do espaço, embora não implique necessariamente a sua propriedade privada. Ribeiro (1997) chama a atenção para o fato de que a propriedade da terra é um resquício do feudalismo, que foi necessário à acumulação no processo de surgimento do capitalismo. A propriedade privada do solo é expressão do processo histórico de separação entre os homens e seus meios de produção que viabiliza a apropriação de mais-valia. Mas, em estágios posteriores, essa mesma propriedade até gera entraves à disputa dos capitais pelo solo, já que sempre se confrontam com proprietários que não seguem a sua lógica. Quando se confronta com uma propriedade não-

capitalista, ainda que privada e individual, o capital encontra “uma barreira extra-econômica para que possa valorizar-se na produção e na circulação de mercadorias”. (RIBEIRO, 1997, p.48-49) Se todo o solo estivesse simplesmente em poder público e sujeito à disputa de mercado pelo seu arrendamento, por exemplo, sua distribuição para os capitais produtivos seria até otimizada.

Ao mesmo tempo, a propriedade privada do solo possibilita a obtenção de uma renda da terra, isto é, a apropriação de uma parte da mais valia gerada no conjunto da economia. Nesse sentido, ela entra no jogo dos capitais em geral, que não se resume às operações do capital produtivo. A propriedade privada permite ao proprietário decidir sobre a comercialização de determinado espaço sob a lógica da busca de lucro à revelia de quaisquer aspectos sociais. A propriedade é entendida como um investimento, que deve ser mais rentável que outras formas de aplicações financeiras. Nesse sentido, a propriedade privada da terra propicia ao agente capitalista uma situação privilegiada dentro das condições médias da produção, um monopólio fundiário que dificulta a produção de moradias de interesse social.

O problema fundiário pode ser entendido da seguinte maneira. Como toda e qualquer atividade econômica, a produção de moradias necessita de um espaço para realizar-se, cujo uso, entretanto, é monopolizado pela instituição da propriedade privada. (RIBEIRO, 1997, p.86)

Na organização do espaço urbano, o Estado deveria, no mínimo, condicionar a propriedade do solo. Esse tipo de raciocínio de fato está incluído na legislação brasileira (Estatuto da Cidade) com o conceito de função social da propriedade. Entretanto, por ora essa função teórica não teve consequências práticas relevantes nas cidades brasileiras, em parte porque o *status* de proprietário, mesmo que de um pequeno imóvel, é a expressão ideológica de um processo social e econômico inteiramente fundado na propriedade privada. Mesmo que para a estrutura dos processos capitalistas de produção importe a propriedade dos meios de produção e não a propriedade do solo, ambas terminam por recair no mesmo “direito humano”. Especialmente a habitação é entendida como um patrimônio que iguala ideologicamente o maior dos capitalista ao menor dos trabalhadores proprietário de uma modesta moradia.

Faz parte da cultura latino-americana, patrimonialista como é, ver como parte do direito do proprietário privado beneficiar-se de todas as vantagens decorrentes da propriedade, inclusive a valorização advinda de investimentos feitos externamente a ela. Mesmo entre os pobres, a propriedade imobiliária é vista, dessa forma, como um direito absoluto. (MARICATO, 2001, p.91)

A propriedade privada do solo impõe-se, assim, como mediação contraditória entre uma realidade restritiva e um crescimento permanente da necessidade de ocupação e “consumo” de novos espaços, cuja manifestação mais evidente é a coexistência “de grandes extensões de terras desabitadas e ociosas ao lado de populações numerosas sem acesso ao espaço necessário à sua vivência e produção” (MORAES; COSTA, 1999, p.176).

A propriedade privada individual é tão enraizada em nossa cultura, que mesmo em situações onde tecnicamente a aplicação da propriedade coletiva seria mais adequada observa-se, quase como regra, a reivindicação pelo reconhecimento da propriedade individual. No caso da regularização de favelas, o formato coletivo de usucapião e a atribuição de uma fração ideal do terreno aos moradores seria a solução mais adequada. Entretanto, apenas recentemente reivindicações nesse sentido têm sido fortalecidas frente à complexidade de definir parcelas individuais de terras em favelas.

A grande virtude da propriedade coletiva consiste na quebra de um paradigma fundamental para sustentação da produção habitacional capitalista, a propriedade individual dos meios de produção. Diferente das iniciativas baseadas na propriedade individual que costuma beneficiar somente o primeiro comprador, a propriedade coletiva mantém os imóveis acessíveis de forma permanente ao restringir o lucro que os moradores teriam ao vender a casa. Com a implantação da propriedade coletiva, os proprietários recebem de volta o valor investido no imóvel e em qualquer benfeitoria feita posteriormente, entretanto sem se valer de operações especulativas ou de ganhos de conjuntura, de urbanização ou de inovação.

As experiências mais avançadas de propriedade coletiva na América Latina foram desenvolvidas no Uruguai pelas cooperativas filiadas à FUCVAM. Elas

adotam princípios essenciais para consolidar a moradia como um bem social e tolher sua mercantilização. A organização adquirida pelos grupos durante a obra se prolonga posteriormente, em virtude da propriedade coletiva, que requer a permanência de estruturas de manutenção e gestão do bem comum. A necessidade permanente de análises e discussões coletivas, não só contribui na conscientização sobre as necessidades da cooperativa, como também ativa mecanismos de solidariedade e democracia participativa nos processos mais gerais de tomada de decisões.

Pela propriedade coletiva, a cooperativa é a proprietária dos imóveis e concede o direito de uso aos seus cooperados. A definição de qual moradia será ocupada por cada família só ocorre após a conclusão das obras, usualmente por sorteio. A propriedade coletiva propicia ainda o surgimento em algumas cooperativas de equipamentos urbanos como policlínicas, bibliotecas e áreas de lazer que contribuem na melhoria da qualidade de vida dos cooperados e da população da vizinhança.

Como a propriedade dos imóveis é coletiva, o pagamento do financiamento é feito pela cooperativa, que quita mensalmente a parcela correspondente ao conjunto das moradias. Dessa forma, os cooperados ficam menos vulneráveis em caso de inadimplência, pois a dívida do financiamento habitacional é da cooperativa e não do indivíduo. Os problemas de inadimplências são resolvidos internamente entre os cooperados. Quando existe uma razão justificada e temporária, os cooperados utilizam recursos de um fundo de auxílio destinado a superar esses inconvenientes.

A adoção do modelo de propriedade coletiva apresenta ainda a virtude de potencializar os recursos públicos, pois garante que os subsídios concedidos pelo financiamento ao primeiro proprietário sejam repassados aos futuros moradores, multiplicando seu impacto social. O processo de produção de moradias de propriedade coletiva dificulta ainda o desvio de recursos ou superfaturamento das obras. Os sócios se identificam com sua cooperativa, contribuindo na manutenção de seus imóveis e dos princípios cooperativos.

8. CONCLUSÃO

As tradicionais iniciativas públicas, que vão da criação de políticas à regulamentação do mercado habitacional privado, demonstram que a busca de formas menos autoritárias de provisão de moradia ganhou prioridade no Brasil tardiamente. Entretanto, ao analisar as iniciativas de produção habitacionais individuais, baseadas na autoprodução e na urbanização periférica, percebe-se que a solução está mais próxima de iniciativas empreendidas pela sociedade civil, mesmo que com apoio público, do que de iniciativas geridas pelo poder público. As iniciativas empreendidas pela sociedade civil são uma alternativa para ampliar o acesso à moradia, principalmente ao incorporar os princípios da autogestão. “Multirão ou autoconstrução administrados pelo Estado eliminam boa parte das vantagens que essas práticas sociais apresentam quando promovidas de forma autônoma pela população”. (BONDUKI, 2000, p.44). As iniciativas coletivas podem ter sobre o problema habitacional o mesmo impacto que a autoprodução individualizada teve, já que as relações entre proprietário fundiário, capitalista e usuário não se alteram.

Quando é o usuário da moradia quem obtém o terreno (comprando, por herança, etc.) e realizando a construção, estamos diante de uma *produção não mercantil*. [...] O que caracteriza esta forma é que a sua mola de funcionamento, as decisões sobre a produção (onde, como, características de reprodução, etc.) não são a busca do lucro e sim o fornecimento ou autofornecimento de um valor de uso. (RIBEIRO, 1997, p.157)

Os problemas da autoprodução consistem fundamentalmente na ausência de financiamentos direto à população, na falta de apoio técnico e nas dificuldades de acesso ao solo urbano. Entretanto, caso a autoprodução seja realizada por um grupo de pessoas, a mobilização desse grupo tende a superar os referidos limites, preservando as virtudes dos processo individuais. Por meio do associativismo ou do cooperativismo a população de baixa renda pode ter acesso a áreas dotadas de infraestrutura e legalizadas, evitando que se repitam os efeitos segregadores do crescimento periférico e permitindo, inclusive, que

junto com a produção habitacional sejam implementadas políticas territoriais de promoção social, democratizando o acesso à cidade.

As iniciativas coletivas propostas por associações de moradores, organizações não-governamentais e movimentos populares demonstram uma nova tendência na produção habitacional e no papel desempenhado pelo Estado. A “não interferência do poder público possibilitava rapidez e agilidade; expedientes diversos, criados na prática por esses agentes individuais, viabilizaram economias invisíveis, soluções inacreditáveis e que seriam inviáveis para o Estado”. (BONDUKI, 2000, p.44).

Cabe ressaltar que as experiências coletivas continuam inseridas em um contexto onde predominam as iniciativas de provisão de moradia que visam à lucratividade das empresas do setor de construção civil. Entretanto, apesar de intrinsecamente relacionados aos princípios do capitalismo, essas iniciativas predominantes são passíveis de inúmeras alterações visando propostas e experiências não capitalistas.

(...) o predomínio do capitalismo não reduz a amplitude de possibilidades às referidas variações. Pelo contrário, essa amplitude de possibilidades inclui formas de conceber e organizar a vida econômica que implicam reformas radicais dentro do capitalismo, baseadas em princípios não capitalistas ou que apontam, inclusive, para uma transformação gradual da economia para formas de produção, intercâmbio e consumo não capitalistas. (SANTOS, 2005, p.26).

A produção cooperada de moradias de interesse social só se viabiliza ao superar os mesmo obstáculos enfrentados pelas iniciativas empresárias, o acesso ao solo urbano e financiamento. Para tanto, pode lançar mão de estratégias já adotadas pelo próprio mercado imobiliário. Ao adotar essas estratégias metodologias, sem que exista no processo o agente capitalista, as iniciativas coletivas podem adquirir autonomia e eficiência na produção de moradias.

A produção habitacional cooperada não tem o apenas intuito de retirar o agente capitalista do processo, para reduzir o custo final da habitação, tem tampouco de resume aos preceitos dos “programas alternativos clássicos: autoconstrução,

mutirão, legalização de lotes, urbanização de favelas, etc.” (RIBEIRO, AZEVEDO, 1996, p.27). Pelo contrário, a produção habitacional cooperada tem o intuito de transformar-se numa nova forma de provisão de moradia não capitalista, devendo para tanto ser estruturada conforme as seguintes regras produtivas e operacionais:

1. constituir e administrar a cooperativa com base nos princípios de autogestão.
2. planejar as moradias em função do valor de uso para as famílias cooperadas.
3. obter financiamento coletivo para aquisição de terreno e execução de infraestrutura básica, devendo os associados, individualmente, assinarem carta de crédito ou outra garantia, como o aval solidário.
4. construir as habitações através do mutirão autogestionário.
5. manter as unidades habitacionais como propriedade coletiva da cooperativa, e conceder o direito de uso aos cooperados. Prever nos estatutos sociais a impossibilidade de transferência do direito de uso sem autorização da cooperativa, a fim de evitar a especulação imobiliária.
6. administrar o condomínio e a conservação do conjunto e das obras após a ocupação das mesmas. A vida cooperativa começa realmente quando inicia a fase das moradias.

O cooperativismo na produção habitacional, fundamentado na autogestão, no valor de uso e na propriedade coletiva, configura-se como uma alternativa sustentável de provisão de moradias, enfrentando as desigualdades de recursos e poder que o capitalismo produz sistematicamente. O engajamento dos cooperados no processo de provisão de moradia contribui para que a produção habitacional deixe de ser vista somente como “casa para morar”. A adoção de modelos autogestionários de provisão de moradia, dentro dos limites do desenvolvimento local, permite a implementação conjunta de ações de capacitação e geração de emprego e renda, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico do grupo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Sergio de; ANDRADE, Luis A. Gama. Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

AZEVEDO, Sergio de. A Crise da Política Habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Org.). A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

BALTAZAR, Ana Paula; KAPP, Silke. Por uma arquitetura não planejada: o arquiteto como designer de interfaces e o usuário como produtor de espaços. *Impulso*, v.17, n.44, Piracicaba, 2006, 93-103.

BAVA, Silvio Caccia. Produção Social de Moradias. In: BAVA, Silvio Caccia. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Ano 2. Número 20. Março 2009.

BIRCHALL, Johnston. *The International Cooperative Movement*. Manchester: Manchester University Press, 1997.

BOLLAFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia. (Org.) *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

BONDUKI, Nabil Georges; ROLNIK, Raquel. *Periferias: ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho*. São Paulo: Fundação para Pesquisa Ambiental; FAU/USP, 1979.

BONDUKI, Nabil Georges. *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

BONDUKI, Nabil Georges. Habitat II e a emergência de um novo ideário em políticas urbanas. In: GORDILHO-SOUZA, Angela. (Org.). *Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: Universidade Federal da Bahia/Faculdade de Arquitetura/Mestrado em Arquitetura e Urbanismo/Lab-Habitar, 1997.

BONDUKI, Nabil. *Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana*. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

BONDUKI, Nabil G. *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura Moderna, lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria*. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BRASIL. Lei Federal n.º 4.380 de 21 de agosto de 1964.

BRASIL. Lei Federal n.º 4.591 de 16 de dezembro de 1964.

BRASIL. Lei Federal n.º 5.764 de 16 de dezembro de 1971.

BRASIL. Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BULGARELLI, Waldirio. As cooperativas e o plano nacional de habitação. São Paulo: Pioneira, 1966.

CAIXA. Habitação. Disponível em: <<http://www.caixa.gov.br/habitacao>>. Acesso em: 20 abr. 2009

CASTANEDA, Jorge. Utopia desarmada: intrigas, dilemas e promessas da esquerda latino-americana. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

COOPERATIVA METROPOLITANA DE HABITAÇÃO POPULAR DE BELO HORIZONTE LIMITADA. Estatuto social. Belo Horizonte: COOHABEL, 2001. 22p.

CHASQUE. *El Concejo Vecinal de la Zona Nº 8 resolvió la desafectación de terrenos en Carrasco Norte*. Disponível em: <<http://www.chasque.net/vecinet/noti96.htm/>>. Acesso em: 21 mar. 2009

CHASQUE. *FUCVAM y la Cartera de Tierras municipal*. Disponível em: <<http://www.chasque.apc.org/vecinet/noti97.htm/>>. Acesso em: 21 mar. 2009

EL PAIS. *Con una entrega de tierras, IMM abortó ocupación de club de golf*. Disponível em: < http://www.elpais.com.uy/08/08/23/pnacio_365604.asp />. Acesso em: 26 ago. 2008

FARAH, Marta Ferreira Santos. Processo de trabalho na construção habitacional: Tradição e mudança. São Paulo: Annablume, 1996.

GORDILHO-SOUZA, Angela. (Org.). Habitar contemporâneo: novas questões no Brasil dos anos 90. Salvador: Universidade Federal da Bahia/Faculdade de Arquitetura/Mestrado em Arquitetura e Urbanismo/Lab-Habitar, 1997.

GORZ, André. Crítica da Divisão do Trabalho. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

GUILLERM, A. e BOURDET, Y. Autogestão: Mudança Radical. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

GUTIÉRREZ, Ramon, Arquitetura latino-americana: textos para reflexão e polêmica. São Paulo: Nobel, 1989.

HIRST, Paul. Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance. Amherst: University of Massachusetts Press, 1994.

HIRST, Paul; BADER, Veit (Org.) Associative Democracy: The Real Third Way. 2. ed. London: Frank Cass, 2001.

KAPP, Silke. *Autonomia Heteronomia Arquitetura*. Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, Belo Horizonte, v.10, n.11, p.95-105, 2004.

KAPP, Silke; BALTAZAR DOS SANTOS, Ana Paula; VELLOSO, Rita de Cássia Lucena. *Morar de Outras Maneiras: Pontos de Partida para uma Investigação da Produção Habitacional*. Topos Revista de Arquitetura e Urbanismo, Belo Horizonte, v. 4, p. 34-42, 2006.

KAPP, Silke. *A outra produção arquitetônica*. In: DUARTE, Rodrigo et al. *Estéticas do Deslocamento*, Belo Horizonte: Associação Brasileira de Estética, 2007.

KOSLOVSKI, João Paulo. *A evolução histórica das cooperativas*. In: GRUPENMACHER, Betina Treiger; ALVES, Anna Emília Cordelli. *Cooperativas e tributação*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2001.

LAGO, Luciana Corrêa do; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *A casa própria em tempo de crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades*. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Org.). *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

MACFARLAN, Leslie John. *Socialism, Social Ownership and Social Justice*. New York: St. Martin's Press, 1998.

MARICATO, Ermínia. *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-omega, 1982.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

MARX, Karl. *O capital: Crítica da economia política*. v.1. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. *Programas de Habitação*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>>. Acesso em: 20 abr. 2009

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Manual de para apresentação de propostas - 2008*. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/>>. Acesso em: 16 jul. 2009

MONTE-MÓR, Roberto L. *O que é urbano, no mundo contemporâneo*. 2005.

MORAES, Antonio Carlos Robert; COSTA, Wanderley Messias da. *Geografia Crítica: A valorização do espaço*. 4.ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1999.

NAHOUM, Benjamim. *Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayias: una história con quince mil protagonistas*. 2.ed. Montevideo, Intendencia Municipal, 2008.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. *A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses*. In: RIBEIRO, Luiz César de

Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Org.). A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Org.). A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. Incorporação Imobiliária: características, dinâmicas e impasses. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Org.). A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

RICARDO, Eneida Lopes Ferreira Guimarães; KAPP, Silke. *Análise do programa aquisição de material de construção voltado para população de baixa renda*. Dissertação (mestrado). Belo Horizonte: UFMG, Escola de Arquitetura, 2008.

ROLNIK, Raquel. A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1997.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. In: BAVA, Silvio Caccia. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Ano 2. Número 20. Março 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza. (Org.). Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileiras, 2005.

SILVA, Ademir Alves da. Política social e cooperativas habitacionais. São Paulo: Cortez, 1992.

SINGER, Paul. Aprender Economia. São Paulo: Contexto, 2002a.

SINGER, Paul. Introdução à Economia solidária. São Paulo: Editora fundação Perseu Abramo, 2002b.

SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo. (Org.). A Economia Solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

SOUZA, Marcelo Lopes de. ABC do desenvolvimento urbano. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 3. ed., rev. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004

TURNER, John F. Habitação de Baixa Renda no Brasil: Políticas atuais e oportunidades futuras. *Revista Arquitetura IAB*, n68, 1968, p.17-19.

TURNER, John F. C.; FICHTER, Robert. *Freedom to build*. New York: MacMillan Company, 1972.

URUGUAI. *Ley de Vivienda*. Lei n.º 13.728 de 17 de dezembro de 1968.

VALLADARES, Lícia do Prado (Org.). *Habitação em questão*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

VALOR ECONÔMICO. Construtoras já projetam crescimento maior este ano. Disponível em: <<http://valoronline.com.br/>>. Acesso em: 27 mar. 2009

VEIGA, Sandra M.; FONSECA, Isaque. *Cooperativismo: uma revolução pacífica em ação*. Rio de Janeiro: FASE, 1999.

VILLAÇA, Flávio. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global Editora, 1986.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.