

Agentes, escalas e redes de cooperação: o associativismo na região noroeste do RS e a autogestão habitacional

Agents, scales and cooperation networks: the associations in the northwest of RS and housing self-management

Clarissa do Nascimento Friedrich

Discente do Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional – PROPUR ,
Universidade Federal do RS, UFRGS

Rua Sarmiento Leite, 320, 5º andar, CEP 90050-170, Porto Alegre, RS, Brasil

clarissafriedrich@hotmail.com

Resumo

Este artigo pretende traçar um perfil das experiências autogestionárias de produção habitacional na região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (RS), a qual concentra grande parte dos programas de financiamento no Estado, entre os anos de 2005 e 2012. Através de dados obtidos com o Ministério das Cidades, em relação aos empreendimentos contratados pelos programas federais de financiamento habitacional direcionados para autogestão (Crédito Solidário e Minha Casa, Minha Vida – Entidades), pode-se ter conhecimento do número de entidades existentes na região, bem como informações sobre as mesmas. Neste sentido, este estudo se propôs a investigar e traçar o perfil destas experiências, detalhando suas características – se associações, cooperativas ou sindicatos –, formas e áreas de atuação. Com efeito, o objetivo principal deste trabalho foi conhecer as entidades proponentes, com a finalidade de verificar como elas vêm conseguindo se articular, mesmo localizadas em cidades pequenas, isto é, longe dos grandes centros, mas onde o ideário da cooperação existe de forma bastante forte. Os resultados alcançados apontam que a maioria das entidades é ligada à produção rural, especialmente à agricultura familiar, embora exista um número expressivo de entidades atuantes no meio urbano. Por sua vez, a prática antiga do associativismo, sobre a qual as entidades da região têm larga experiência, é central para o seu sucesso em acessar recursos dos referidos programas. Por fim, também foi possível observar que a postura dos agentes públicos envolvidos no processo de organização e implementação dos empreendimentos autogestionários, em alguns casos, foi decisivo para a concretização dos mesmos.

Palavras-chave: : Autogestão; Habitação; Políticas Públicas.

Abstract

This article wants to profile the experiences of self-managed housing production in the northwestern part of the state of Rio Grande do Sul (RS), which concentrates most of the funding programs in the state, between the years 2005 and 2012. Using data obtained from the Ministry of Cities, in relation to projects contracted by the federal housing finance programs targeted to self-management (Crédito Solidário and Minha Casa, Minha Vida - Entidades) may have knowledge of the number of entities in the region, well as information about them. Thus, this study aims to investigate the profile of these experiences, detailing its features - if associations, cooperatives or unions - shapes and areas. Indeed, the main objective of this work was to know the proposing organizations, in order to see how they have been able to articulate, even located in small towns, that is, away from the major centers, but where the ideas of cooperation are quite strong. The results obtained indicate that most entities are linked to rural production, especially the family farming, although there is a significant number of organizations operating in the urban environment. In turn, the associations ancient practice, about which entities have extensive experience in the region, is central to your success in accessing resources on these programs. Finally, it was also observed that the posture of public agents involved in the organization and implementation of self-managing ventures, in some cases, was decisive for achieving the same.

Keywords: Self-Managed; Housing; Public Policy.

1. INTRODUÇÃO

Quando se faz uma análise histórica do processo de industrialização no Brasil, notadamente a partir da década de 1930, observa-se que o baixo poder econômico dos trabalhadores urbanos se constituiu em um entrave à produção capitalista da moradia. Com isso, o problema da falta de habitações populares, em um cenário de acelerado crescimento urbano, intensificou-se, criando problemas de diferentes naturezas (econômicos, sociais – caso do aumento da violência, etc.). Neste contexto, o Estado começou a acenar com uma política de habitação social, setor que, até então, era gerido somente pela iniciativa privada.

Os programas habitacionais no Brasil voltados para populações de baixa renda tiveram como marco inicial a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), ainda na década de 1930, e a Fundação da Casa Popular (FCP), em 1946, durante o governo do presidente Getúlio Vargas. Ao longo da trajetória da FCP foi possível observar que, devido a limitações em seu modelo, a dependência dos recursos orçamentários, a rápida depreciação das aplicações realizadas e a sua estrutura institucional eram barreiras à execução dos objetivos da política habitacional (AZEVEDO, 1981, p. 40). Assim, em 1953, ocorreu a primeira tentativa de criação de um banco hipotecário¹, o que só veio a se consolidar efetivamente em 1964, após o golpe civil-militar, com a extinção da FCP e a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), que desde o seu surgimento estabeleceu regras de registro, funcionamento e controle fiscal de cooperativas habitacionais.

Porém, segundo Marta Arretche (1990, p. 25), constituiu-se no Brasil, sob a gestão do BNH, um padrão de intervenção estatal no setor habitacional, caracterizado pela presença de mercados habitacionais segmentados. De um lado, um mercado voltado à provisão de moradias para setores de classe média e alta e, de outro, para os

¹ A ideia se justificava pela debilidade financeira da FCP, da necessidade de garantir recursos próprios e das dificuldades de levantar, através de impostos e taxas, os recursos para suprir o órgão.

setores de baixa renda. Contudo, embora operados por agentes distintos, tais mercados foram geridos pela mesma lógica de operação: a lógica da empresa privada. O financiamento era viável apenas para famílias cuja renda mensal lhes permitisse se constituir em sujeitos de crédito bancário. Deste modo, o modelo adotado era ao mesmo tempo estatal e privatista, privilegiando apenas parcela da população com renda suficiente para ter acesso ao financiamento. Neste sentido, nem o mercado privado nem o Estado cumpriam sua parte no tocante a resolução do problema da moradia, tendo a população de mais baixa renda, por si só, que encontrar meios para a obtenção de suas casas, a chamada autoconstrução. Com a extinção do BNH, em 1986, suas atribuições e responsabilidades na condução da política habitacional foram transferidas para a Caixa Econômica Federal (CEF).

Nos anos 1980, ocorreu uma série de discussões sobre temas vinculados à estratégia de formulação e implementação de programas habitacionais populares. Neste contexto, nasceram os movimentos de moradia, com o objetivo de reivindicar a casa própria, trazendo propostas consideradas progressistas, como a da autogestão²(BONDUKI, 1992, p. 150). Todavia, um dos maiores obstáculos para a formação de entidades de autogestão era a sua constituição jurídica – sob a forma de cooperativa autônoma, ou seja, desvinculada do poder público e sem o suporte institucional do Estado. Vários autores, como Licia Valadares (1980), Nabil Bonduki (1992), Ermínia Maricato (1979, 2001) e Fernanda Moreira (2009), apontam para o fato de que a grande limitação para o desenvolvimento de projetos habitacionais autogeridos no Brasil, nesta

² A autogestão habitacional, como prática de construção de moradias administrada pelos futuros moradores, surgiu no Brasil na década de 1980, muito influenciada pelos movimentos populares de luta por melhores condições de habitação, em um cenário onde as políticas habitacionais não atingiam a população como um todo. Estes movimentos propuseram a formação de entidades representativas da sociedade civil organizada, encarregadas de fazer a promoção e gestão de todas as etapas do empreendimento habitacional.

época, eram, entre outros, a falta de uma legislação e de estímulos por parte do governo, incentivo este que ocorreu no Uruguai com a Lei Uruguiaia Nacional de Viviendas, de 1968³.

No entanto, em 2004, o governo federal, através do Ministério das Cidades, criou o “Programa Crédito Solidário” (PCS), linha de financiamento com recursos oriundos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), operado pela CEF. O programa mencionado foi formulado com o objetivo principal de atender as necessidades habitacionais da população de baixa renda, por intermédio da concessão de financiamentos aos beneficiários finais, organizados em cooperativas habitacionais e associações comunitárias, incentivando a participação com o poder público local (leia-se, os municípios). Atualmente, o “Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades” (PMCMV-E) é a nova versão do PCS. Iniciado em 2009, o PMCMV-E se destina a financiar exclusivamente empreendimentos habitacionais autogestionários para famílias com renda de até três salários mínimos, tornando-se o principal programa habitacional voltado para a autogestão em âmbito federal (FERREIRA, 2012, p.12).

Muitas experiências então surgiram no país a partir desse maior fomento, contudo, ao analisarmos os dados do Ministério das Cidades o que notamos é que algumas regiões do Brasil concentram um número expressivo delas⁴. É o caso do estado do RS.

³ Ver em: NAHOUM, B. Uma historia com quince mil protagonistas: las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Intendencia Municipal de Montevideo, Division Espacios Públicos, Agencia Española de Cooperativas para el Desarrollo; Montevideo-Uruguay, 2008.

⁴ Os dados do PCS referem-se ao período de junho de 2005 a agosto de 2011, e os do PMCMV-E ao período que vai do lançamento do programa a julho de 2011. Estas informações foram levantadas junto à Secretaria Nacional de Habitação (SNH), do Ministério das Cidades, através do projeto do Observatório das Metrôpoles: “O associativismo produtivo na periferia das metrôpoles brasileiras:

No total, segundo os dados de 2005 a abril de 2012, foram contratados 121 empreendimentos no estado, somados os dois programas de financiamento. Quando nos detemos à análise destes empreendimentos podemos notar que os mesmos localizam-se massivamente em duas regiões do RS: a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPPA) e a região Noroeste do estado.

Com relação à RMPPA, alguns estudos, como o de Genoveva Fruet (2004) e Julia Wartchow (2012), já abordaram as cooperativas habitacionais de Porto Alegre e região metropolitana, por ter a cidade um histórico bastante interessante desde a implementação do Orçamento Participativo, em fins da década de 1980, e da postura facilitadora de sua prefeitura quanto à formação de cooperativas autogestionárias de habitação⁵. Por sua vez, trabalhos como o de Felipe Drago (2011) focam o campo de relação atual destas entidades da sociedade civil organizada, ligadas a movimentos sociais, com o Estado. Porém, em relação aos demais empreendimentos, localizados na região Noroeste, ainda não existem estudos que os tenha analisado.

i Assim, este trabalho se propôs a investigar e traçar o perfil destas experiências com empreendimentos contratados pelos programas federais de financiamento entre os anos de 2005 a 2012. A pretensão foi caracterizar as entidades responsáveis pelas contratações, tal como os agentes pertencentes a esse processo, internos e externos às entidades, descrevendo suas áreas de atuação e algumas particularidades decorrentes da região, como por exemplo, as suas redes de cooperação.

2. DO PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO AO MINHA CASA, MINHA VIDA – ENTIDADES

práticas e representações dos movimentos sociais de moradia”.

⁵ Conforme Fruet (2004, p. 23), este cenário resultou de um esforço conjunto do governo municipal e da sociedade civil organizada, principalmente dos movimentos de luta por moradia, sindicatos e associações comunitárias.

A trajetória da política habitacional no Brasil foi e tem sido marcada por mudanças no modelo de intervenção do Estado. Intervenção esta que vem sendo nitidamente maior a partir de 2003, isto é, desde o início do governo Lula, com a criação do Ministério das Cidades, que passou a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano e, dentro dela, pela política setorial de habitação⁶. Neste cenário, em 2004, foi criado o Programa Crédito Solidário (PCS), linha de financiamento com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que incorpora além dos subsídios já praticados, a Conta Garantia. Esta última fornece o aval para possibilitar o acesso ao crédito a um maior contingente do segmento de baixa renda, organizado por meio de entidades sem fins lucrativos (cooperativas habitacionais, associações comunitárias, etc.) incentivando a parceria com o setor público local.

Além disso, foi formatado o programa de Habitação Rural, articulando recursos de diversas fontes, buscando com isso atender aos segmentos vinculados à agricultura familiar. Com isso, as organizações sindicais de trabalhadores rurais e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) passaram a participar como proponentes e gestoras de projetos no âmbito de diversos programas, como o Programa de Subsídio Habitacional (PSH), onde, inclusive, abriu-se espaço para que as Cooperativas de Crédito Rural da Agricultura Familiar participem como agentes financeiros no PCS – perfazendo, como veremos à frente, boa parte das entidades que acessaram os recursos estatais na região aqui analisada.

Entre as modalidades financiáveis, foram previstas: (i) a aquisição de terreno e construção, (ii) a construção em terreno próprio, (iii) a construção em terrenos de terceiros, (iv) a conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional, (v) a aquisição de unidade construída e (vi) a aquisição de imóveis para

reabilitação urbana com fins habitacionais. Quanto ao regime de construção, o programa admite: (i) a autoconstrução, (ii) o sistema de autoajuda ou mutirão, (iii) a administração direta e autogestão pelas cooperativas, associações e demais entidades da sociedade civil (com contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários à conclusão do empreendimento) e (iv) a empreitada global (com contratação de empresas especializadas para execução total dos serviços necessários à conclusão do empreendimento). Participam do programa, aqueles com renda familiar de até R\$1.125,0082. A taxa de juros é zero e o prazo para pagamento é de até 240 meses. O prazo de carência é o previsto para execução das obras, entre 6 e 24 meses, podendo ser prorrogado por até 32 meses. O número máximo de unidades por empreendimento é de 200, para cidades com mais de 300.000 habitantes, municípios de regiões metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDE's); 100, para aquelas com população entre 50.001 e 300.000; e 50 para aquelas com até 50.000. O valor máximo por unidade é, em valores atuais, de R\$30.000,00, para capitais e municípios da região metropolitana e cidades com mais de 100 mil habitantes; R\$25.000,00, para municípios com população de até 100 mil; e R\$ 20.000,00, para área rural e municípios com menos de 20.000 habitantes.

Iniciado em 2009, o PMCMV-E se destina a financiar, como já mencionado, exclusivamente empreendimentos habitacionais autogestionários para famílias com renda de até três salários mínimos, criando uma modalidade específica para as associações e cooperativas habitacionais autogestionárias, tornando-se o principal programa habitacional voltado para a autogestão em âmbito federal. De acordo com Julia Wartchow (2012, p. 45), existem grandes diferenças entre as conjunturas político-econômicas dos dois programas (PCS e PMCMV-E), havendo na época de lançamento do PCS escassez de recursos destinados à produção de habitações para baixa renda, o que ocasionava empreendimentos precários. Cenário bastante diferente do encontrado na fase de implementação do MCMV-E, que encontrou um mercado de construção civil já aquecido em decorrência das medidas anticíclicas tomadas pelo governo federal.

⁶ É interessante não deixar passar despercebido que o primeiro chefe desta pasta, Olívio Dutra, era o prefeito de Porto Alegre quando do início do Orçamento Participativo, no final dos anos 1980, como mencionado acima.

Assim como no PCS, no MCMV também existe uma linha para Habitação Rural, o Programa Nacional de Habitação Rural (MCMV-PNHR).

O PMCMV se estruturou operacionalmente a partir de subprogramas (PNHU, PNHR, PMCMV-E, MCMV para municípios com população de até 50 mil habitantes), e pelas faixas de renda. Na faixa de 0 a 3 salários mínimos os empreendimentos são executados via Fundo de Arrendamento Residencial, onde a produção é “por oferta”, ou seja, a construtora define o terreno e o projeto, aprova-o junto aos órgãos competentes e vende integralmente⁷ o que produzir para a CEF. A CEF então define o acesso às unidades a partir de uma lista⁸ de demanda que deve ser elaborada pela prefeitura municipal. O PMCMV-E também se encontra nesta primeira faixa, no entanto, seguindo o mesmo modelo do PCS, o custeio se dá através do FDS. A diferença entre o PCS e o PMCMV-E está na forma de financiamento. Apesar de ambos lançarem mão do FDS, a origem de seus recursos e a forma como se dá o financiamento são diferentes. O PCS utilizava como recursos os próprios depósitos do FDS; já o PMCMV-E é baseado em recursos do Orçamento Geral da União repassados ao FDS, através da lei 11.977/2009. As entidades sem fins lucrativos apresentam projetos à CEF, que podem ser em parceria com estados e municípios. A CEF então os analisa e, após sua conclusão, envia ao Ministério das Cidades a relação de projetos para seleção. O Ministério das Cidades faz a seleção e reencaminha para a CEF que aguarda o envio, pela entidade selecionada, da lista de beneficiários a serem atendidos. A CEF então efetua a análise de

⁷ A construtora com isso não corre o risco de inadimplência dos compradores ou a vacância das unidades.

⁸ Os municípios devem cadastrar as famílias com rendimentos de 0 a 3 salários mínimos, além de participarem através da doação de terrenos, isenção tributária e desburocratização nos processos de aprovação e licenciamento e também na flexibilização das normas urbanísticas para permitir que os índices de utilização do solo sejam aumentados nos empreendimentos do PMCMV.

enquadramento dos beneficiários indicados, contrata a operação e acompanha a execução da obra.

Com relação aos programas de financiamento, para serem proponentes, as entidades privadas sem fins lucrativos devem estar legalmente constituídas por no mínimo três anos⁹. Além disso, seus estatutos sociais devem contemplar aos associados a provisão habitacional, a atuação como prestadora de serviços de assistência técnica ou como agente promotora de habitação de interesse social e a produção ou melhoria habitacional. O PMCMV-E, possui atualmente cinco modalidades, (i) aquisição de terreno e construção; (ii) construção em terreno próprio ou de terceiros; (iii) aquisição de imóvel novo ou para requalificação; (iv) contratação direta com a Entidade Organizadora em terreno de sua propriedade para construção, como substituta temporária dos beneficiários, vinculada à contratação futura com os beneficiários finais; e (v) contratação direta com a Entidade Organizadora para aquisição de terreno, pagamento de assistência técnica e despesas com legalização, como substituta temporária dos beneficiários, vinculado à contratação futura para a produção das unidades habitacionais. A construção das unidades pode ser feita: (i) através da autoconstrução pelos próprios beneficiários; (ii) por mutirão ou autoajuda; (iii) por autogestão; (iv) por administração direta; e (v) por empreitada, de forma semelhante aos demais programas autogestionários. Porém, tratando-se de construção verticalizada, é obrigatória a contratação na modalidade de empreitada, sendo permitida a execução direta pela Entidade Organizadora quando o Responsável Técnico ou sua Assessoria Técnica comprovar acervo técnico compatível ao projeto elaborado.

⁹ Até a data de publicação da Normativa: PORTARIA Nº 618, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2010 (Publicada no DOU, em 16/12/2010 – seção 1, p. 78). Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/Arquivos/SNH/ArquivosPDF/Portarias/PORTARIA_618_ENTIDADES_INSS_VERSAO_PUBLICADA.pdf> Acesso em 14 de setembro de 2013.

O número máximo de unidades por empreendimento é de: até 500 unidades nas modalidades operacionais de (i) contratação direta com a Entidade Organizadora em terreno de sua propriedade para construção, ou (ii) contratação direta com a Entidade Organizadora para aquisição de terreno, pagamento de Assistência Técnica e despesas com legalização; e até 200 unidades, para aquisição de terreno e construção, construção em terreno próprio ou de terceiros, aquisição de imóvel novo ou para requalificação (este limite poderá ser ampliado em até 50% – cinquenta por cento pelo gestor da aplicação do FDS). O valor máximo por unidade é de R\$ 65.000,00.

Com relação à primeira faixa de renda, 0 a 3 salários mínimos onde se enquadra o MCMV-E, o mesmo se mostra como uma alternativa à produção de moradias por intermédio das construtoras, estando as entidades autogestoras com o protagonismo de formulação e execução do projeto, dentro é claro, dos parâmetros estabelecidos pelo programa. Entretanto, 97% do subsídio público disponibilizado pelo pacote habitacional, com recursos da União e do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), são direcionados para oferta e produção direta pelas construtoras privadas, ficando apenas 3% destinados à produção de habitação urbana e rural por autogestão (FIX e ARANTES [2009] apud CARDOSO e ARAGÃO, 2013, p. 52).

É dentro deste cenário que estão inseridas as experiências autogestionárias em curso no país, isto é, quanto ao aporte financeiro, os recursos destinados a elas são em número infinitamente menor do que aos empreendimentos advindos através dos agentes privados pertencentes ao programa. Contudo, apesar da aparente irrelevância em relação à diferença de valores, as experiências autogestionárias são uma alternativa importante comparadas à forma mercantilizada, leia-se pautadas pela lógica empresarial das construtoras, que acessam a maioria dos recursos. Por outro lado, o quanto as experiências autogestionárias estão de acordo com os valores que as idealizaram (por exemplo, um projeto de cidade mais democrático, participativo e menos excludente) ainda é matéria contraditória, merecendo mais pesquisas que clareiem os reais interesses das entidades e dos

atores que as compõem em relação aos ideais da Reforma Urbana e do direito à cidade.

3. AUTOGESTÃO HABITACIONAL NO RS

Ao analisarmos as informações do Ministério das Cidades quanto ao número de empreendimentos contratados no país a partir de 2005, notamos que o RS está entre os estados com maior número de contratações. No total, segundo os dados, de 2005 a abril de 2012, 341 empreendimentos foram contratados pelo PCS no país, sendo que, deste número, nada menos do que 163 foram na Região Sul, ficando o RS com 107 – ou aproximadamente 31% do total das contratações. Quanto ao PMCMV-E, de dezembro de 2009 a abril de 2012, foram 82 empreendimentos contratados, sendo que dos 15 pertencentes à região Sul, 14 se localizam no RS (algo em torno de 17% do total). Verificou-se que os empreendimentos se localizam predominantemente em apenas duas regiões, como já foi dito: a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e a região Noroeste do estado. Cabe ressaltar que os números referidos dizem respeito aos empreendimentos contratados, isto é, os projetos aprovados para receber o financiamento. O que nosso estudo tem como objetivo, no entanto, é analisar as entidades responsáveis pela contratação, ou seja, as entidades proponentes frente à CEF. Nos dados, muitas entidades aparecem como proponentes de mais de um empreendimento; da mesma forma, como um projeto pode ser dividido em várias etapas, às vezes uma mesma entidade pode aparecer como proponente em todas estas fases¹⁰.

Neste sentido, através da análise dos empreendimentos contratados¹¹, foram mapeadas

¹⁰ Por exemplo, um determinado empreendimento pode ter seu envio de financiamento para fases distintas, como compra de terreno, construção de um número de unidades, e, posteriormente ou simultaneamente, solicitar o número restante de unidades. Dividindo assim o empreendimento em etapas ou módulos.

¹¹ Aqui, é importante salientar que para complementar e atualizar os dados referentes às

as entidades presentes na Região Noroeste, bem como identificadas suas características principais – se ligadas a movimento de moradia, sindicatos, associações, cooperativas –, se rurais ou urbanas, localização e áreas de atuação, traçando um perfil das mesmas. Informações complementares quanto às entidades foram buscadas em sítios eletrônicos veiculadores de notícias e nos seus (das entidades) próprios sítios institucionais.

3.1. Região Noroeste do Rio Grande do Sul

A mesorregião¹² Noroeste é formada por 13 microrregiões, e foi a última região do Estado do RS a ter suas terras ocupadas. Na década de 1940, todo este território já estava povoado, ou, pelo menos, sem a existência de terras devolutas, sendo que o processo de ocupação foi objeto da mobilização de um amplo conjunto de agentes por um longo período de tempo (Governos Nacional e Provincial, no período Imperial, e na Primeira República, governos municipais e companhias colonizadoras privadas, e vários grupos étnicos de povoamento alemão, italiano, luso-brasileiro, etc.). A característica marcante desse processo no que tange à propriedade fundiária e à estrutura da produção agrícola se encontra no fato de que a colonização privilegiava a (e alimentava a reprodução no território da) pequena propriedade, explorada diretamente pelo colono e sua família através de uma produção agrícola diversificada (BERNARDES [1997] apud ALVES e PAIVA, 2011, p. 132).

No RS pré-1930 inexistiam bancos fora dos centros econômicos. Por isso, nas colônias atuavam comerciantes e correspondentes bancários que

entidades, presentes na região noroeste do RS, incluímos as selecionadas até abril de 2012.

¹² Segundo o IBGE, Mesorregião é entendida como uma área individualizada, em uma unidade da Federação, que apresente formas de organização do espaço definidas pelas seguintes dimensões: o processo social, como determinante; o quadro natural, como condicionante, e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial.

sujeitavam os imigrantes à prática da usura. Segundo o historiador Mário Maestri (2000), o projeto colonial se auto ordenou a partir de formas de organização social e econômica, como o cooperativismo de crédito que, capitalizando coletivamente as pequenas economias coloniais, interferiu na vida pública destas comunidades, financiando a produção e a mercantilização necessária para o sucesso da colônia, defendendo os interesses dos colonos associados e até executando obras de infraestrutura.

Atualmente a economia do Noroeste do RS é baseada na produção agropecuária, sendo as cooperativas e a organização associativa essências para o desenvolvimento da região. É importante salientar que existe significativa presença de cooperativas, em praticamente todos os ramos do cooperativismo, além do agropecuário. Para Pedro Büttenbender (2008, p. 36), os desafios enfrentados pela região Noroeste ao longo de sua trajetória histórica fizeram com que se forjasse uma população com capital social, e um quadro diferenciado de lideranças capazes de encontrar alternativas diante dos mais graves problemas que necessitem enfrentar. O fortalecimento das cadeias produtivas e a geração de oportunidades de trabalho e renda, por intermédio do cooperativismo, foram fundamentos priorizados para o desenvolvimento regional, conforme o autor.

A princípio, pretendemos neste trabalho realizar o mapeamento das entidades autogestoras de empreendimentos habitacionais; no entanto, ao analisarmos os dados, o que encontramos foi uma forte relação entre essas entidades e o cooperativismo de produção agropecuária presente na região.

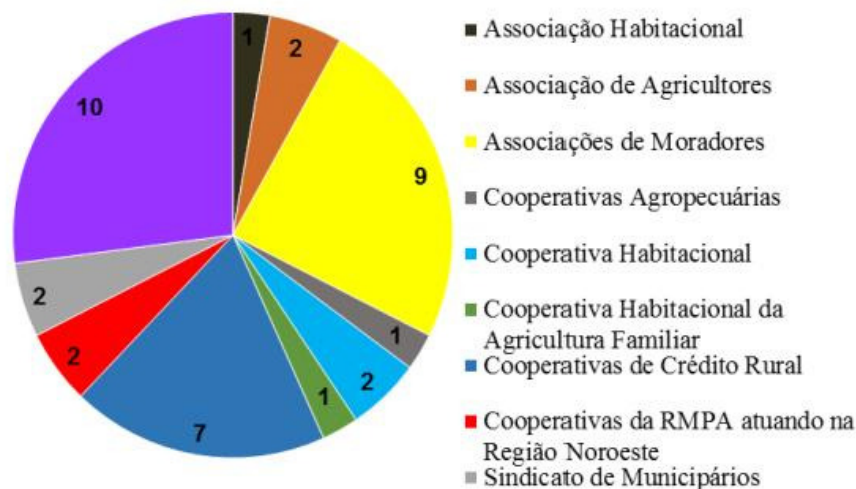


Gráfico 1 – Perfil das Entidades de Autogestão Habitacional da Região Noroeste - RS (2005-2012)
 Fonte: Elaborado pela autora.

Das 37 entidades existentes, como pode ser visto através do Gráfico 1, a maior parte é de Sindicatos de Trabalhadores Rurais, Associações de Moradores e Cooperativas de Crédito Rural. As duas primeiras se caracterizam por atuarem apenas em sua cidade de origem. O motivo para essa limitação na área de atuação pode estar na sua constituição jurídica, já que segundo a legislação a área de abrangência do sindicato de trabalhadores rurais deve ser delimitada, no mínimo, ao seu município¹³.

Já as Cooperativas de Crédito Rural têm uma área de abrangência maior, sendo proponentes de empreendimentos em mais de uma cidade. Outro fator importante com relação às Cooperativas de Crédito Rural é sua atuação em rede. Podemos notar, por exemplo, que as originárias da

Cooperativa de Crédito Rural Horizontes Novos – CREHNOR têm uma procedência comum, porém possuem sedes operacionais em diferentes cidades, assim como possuem denominações complementares dependendo da região ou município onde operam (Crehnor Nordeste, Crehnor Ibiraiaras, Crehnor Ijuí, Crehnor Sarandi, etc.).

Grande parte das cidades da região Noroeste, onde estão localizados os empreendimentos, são de pequeno porte e com uma economia voltada essencialmente para a produção agropecuária, o que é corroborado pelo fato de um grande número de entidades proponentes estarem ligadas a Sindicatos de Trabalhadores Rurais. Como dito anteriormente, o PCS foi formulado para atender também a demanda por moradias de áreas rurais e, com isso, as cooperativas e sindicatos da região começaram a acessar os recursos do programa. Dada a natureza das cidades do Noroeste gaúcho (pequenos municípios e com economia agropecuária), sem os recursos destes programas seria extremamente difícil colocar em prática políticas públicas de moradia, fazendo investimentos vultosos em habitação.

Por muito tempo os programas de financiamento eram destinados aos trabalhadores assalariados urbanos, com os agricultores familiares não

¹³ Segundo o Art.8º da Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 a base territorial dos Sindicatos deve ser definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município. Com isso, o sindicato poderá ter sua atuação somente nesta área definida. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf> Acesso em 02 de outubro de 2013.

possuindo atributos necessários para acessar os agentes financeiros. Com isso, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar dos três Estados do Sul (Fetraf Sul) começou a reivindicar a necessidade de haver financiamento habitacional para o meio rural em sua pauta de demandas. A Fetraf Sul conseguiu junto ao governo, a partir de algumas adaptações, que o financiamento habitacional pudesse chegar também ao meio rural, inaugurando uma nova fase, em que a chance de morar numa casa melhor e mais confortável passou a ser possível.

Como nunca havia existido um programa de financiamento habitacional para o meio rural, a necessidade calculada era muito grande. Os mutirões da agricultura familiar, que se mostravam como uma oportunidade de diálogo direto da Federação com os agricultores demonstrou que só nos três estados do Sul havia a necessidade de construir ou reformar 30 mil casas. Os agricultores que tradicionalmente tinham acesso a linhas de crédito para construir galpões, chiqueiros, investir na atividade leiteira e em pastagens, continuavam morando em casas precárias. Milhares de famílias viviam em domicílios sem conforto, sem banheiro, e que chegavam a oferecer riscos. Por isso, logo que surgiram os primeiros programas de financiamento, os Sindicatos da Agricultura Familiar registraram uma grande procura de famílias interessadas em se habilitar¹⁴.

Como dito na introdução, os programas de financiamento a nível federal para produção autogestionária, foram um ganho de muitos anos de reivindicações por parte dos movimentos sociais urbanos, reivindicações estas pertencentes a um conjunto de ideais referentes à reforma urbana, presentes e intrínsecos a seus idealizadores. Esta temática da autogestão pleiteada pelos movimentos só pode ser colocada em prática em uma conjuntura política que lhe foi favorável, destinando-lhe recursos. Por outro lado, é interessante verificar –

¹⁴ Informações disponíveis no sítio institucional da entidade.

<<http://www.cooperhaf.org.br/institucional>> Acesso em 3 de abril de 2013.

através da análise dos dados referentes aos contratantes dos financiamentos, quais sejam, as entidades que estão capacitadas para autogerir os recursos e representar indivíduos que aliam-se em busca da realização da casa própria – que em muitos casos, talvez, esse ideário de reforma urbana não seja bem claro, ou ao menos não compartilhado por todos. Nas cidades do Noroeste do RS, muitas de emancipação recente (década de 1990), quando os movimentos sociais lutavam por uma cidade mais democrática, nem sequer eram “legalmente” municípios, no entanto, hoje são estes que acessam com mais facilidade os recursos oriundos dessa “luta”.

Não obstante, é irrefutável negar que existe um ideário que envolve estas entidades, que em sua maioria localizam-se em pequenas cidades onde, salvo algumas exceções, a agricultura familiar e a pequena propriedade são o que as caracterizam. Como descrito pelo próprio histórico de uma das entidades foco do nosso estudo, a Cooperhaf, houve luta para conquista de direitos, luta para que fossem inseridas na agenda do Estado suas prioridades (como bem explicita também o histórico da FETRAF sul). Hoje o programa MCMV possui uma linha que beneficia diretamente a habitação rural, o MCMV – PNHR (Programa Nacional de Habitação Rural)¹⁵, que veio a substituir o PCS, onde as entidades (cooperativas, associações e sindicatos rurais) já podiam atuar como proponentes. Porém, quando observamos os dados o que notamos é que estas mesmas entidades, que atuam no PNHR, também operam como proponentes do programa de habitação urbana. Reenfatizando, as cidades do Noroeste gaúcho, possuem um densidade populacional bem abaixo da média dos grandes

¹⁵ PORTARIA N° 594, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2012 (Publicada no DOU em 19/12/2012, seção 1, páginas 82 a 84), Publicação Consolidada da Portaria nº 406, de 2 de setembro de 2011, que regulamenta o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, para os fins que especifica, determinada pelo art. 6º da Portaria nº 593, de 13 de dezembro de 2012.

centros urbanos brasileiros¹⁶. São estes geralmente o foco de atuação das políticas públicas, pois a desigualdade e a precariedade das condições de vida saltam aos olhos com mais facilidade, seja através da mídia, ou através da maior participação de seus agentes públicos nas esferas governamentais. Com relação aos pequenos municípios gaúchos, que em sua singularidade apresentam características próprias, mas que poderiam ser comparados a demais regiões do Brasil por não se encontrarem nos polos econômicos, os recursos são parcos. Se os meios para manutenção de sua condição de vida já eram baseados no sistema cooperativo de ajuda mútua, para estes indivíduos, o fato de poderem acessar recursos para construção ou melhoria de sua habitação, fez com que a articulação prévia e as redes de cooperação os inserisse nos programas.

Se talvez lhes falte a prática da militância na qual já estão imersos os integrantes dos movimentos sociais de reforma urbana, lhes sobra a capacidade de agir de forma cooperativa. Desta forma, seria bastante profícuo pensarmos o quanto poderia ser enriquecedor a troca de experiências – não com o objetivo de homogeneizar as ações dos diferentes grupos atuantes –, pois é nítido que alguns movimentos, mesmo que imbuídos de valores leais à causa de uma nova forma de construção da cidade, não conseguem a articulação necessária para, na prática, acessarem os recursos, algo que sobra às entidades aqui analisadas. Os programas exigem uma burocracia e uma capacidade organizativa que não se forma instantaneamente, sendo fruto, no caso daquelas entidades que acessam mais facilmente os recursos, de anos de construção e atuação em suas áreas específicas. Em suma, como mostram os dados, estão tendo acesso aqueles que melhor se organizam e que já possuem experiência em associativismo.

¹⁶ Por exemplo, o município de Campinas do Sul situado na região Noroeste do RS (o qual possui duas entidades autogestionárias) tem uma densidade populacional de 19,94 hab/km² segundo dados do Censo Demográfico do IBGE 2010, enquanto que em Porto Alegre a mesma é de 2837,52 hab/km².

Todavia, na região Noroeste existem também empreendimentos contratados através da autogestão em cidades médias e mais urbanizadas, como Passo Fundo, Cruz Alta e Santa Rosa. Em Passo Fundo as entidades responsáveis pela produção de habitações autogeridas são originárias de associações de moradores, sendo uma delas, inclusive, oriunda da RMPA, onde também atua como proponente. O mesmo ocorre em Cruz Alta, onde outra cooperativa da RMPA é a proponente de um empreendimento. Tudo indica que isso se deve a ligação destas cooperativas com movimentos de luta por moradia, pois tanto a Cooperativa Habitacional Bom Fim de São Leopoldo, atuante em Passo Fundo, como a Cooperativa Habitacional Giuseppe Garibaldi (COHAGIG) de Viamão, atuante em Cruz Alta, possuem vinculação com estes.

É notável a existência de uma rede de articulação muito forte na região, seja através de estruturas já existentes antes da mobilização habitacional, como, por exemplo, as cooperativas originalmente formadas para o acesso ao Crédito Agrícola e os Sindicatos de Trabalhadores Rurais, seja pela ação dos movimentos de moradia. É claro que aqui não podemos responder sobre esses processos de articulação de forma precisa, pois isso exigiria um estudo empírico mais cuidadoso, abrangendo todos os agentes pertencentes ao processo – entidades, futuros moradores e Poder Público em suas três esferas –, algo a ser realizado quando da continuidade da pesquisa. No entanto, pode-se desde já supor que a postura dos órgãos de financiamento em seu nível mais operacional (CEF), perante o público alvo dos programas, mostra-se facilitadora. Esta hipótese se legitima se observarmos que o simples conhecimento da existência destes projetos em cidades pequenas, rurais e muitas vezes longe dos centros urbanos, bem como de suas exigências em termos burocráticos, já demonstra que existe uma abertura por parte do agente responsável pelo acesso aos programas, o qual parece não se mostrar como um obstáculo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na análise do histórico da prática de autogestão no Brasil, dois agentes se mostram como de fundamental importância: as entidades

autogestoras, responsáveis pela organização das pessoas carentes de melhores condições de moradia, e o Estado, como apoiador e financiador da prática através de suas políticas. Impossível não notar que um depende intrinsecamente do outro para a concretização dos projetos. Quando a autogestão surgiu no país como uma alternativa frente ao cenário de difícil acesso ao mercado privado, muitas experiências não lograram êxito pelo fato de não encontrarem um Estado facilitador. Esse panorama mudou, a nível federal, a partir da criação do PCS, em 2005.

Atualmente, o Estado é mais presente, fornecendo, ainda que de forma insuficiente, as condições financeiras para que práticas de autogestão se desenvolvam, no entanto, certas regiões possuem um número maior de experiências em comparativo com outras. Já que os meios de acesso ao crédito são os mesmos para todo o país, tornou-se necessário responder o porquê da concentração, em determinados locais, de um maior número empreendimentos. Por isso, procuramos entender os motivos pelos quais o RS, ou melhor, a Região Noroeste do estado, possui uma grande quantidade de experiências autogestionárias que obtiveram sucesso. Para fins de diagnóstico, partiu-se do pressuposto de que a resposta poderia estar nas entidades já constituídas há anos e com boa experiência em associativismo. Todavia, também percebemos que algumas experiências sem esta característica, como o caso de Associação de Moradores, obtiveram resultados, muito em função da articulação que conseguiram realizar com os agentes públicos, notadamente a CEF.

Para tanto, a análise das informações a respeito dos empreendimentos contratados foi de extrema importância, dando condições para o levantamento do perfil das entidades proponentes. Quanto ao perfil, verificou-se que, na região em estudo, as redes de colaboração aparecem como principais responsáveis pela concretização dos projetos. É claro que existem experiências pontuais, sem vinculação com movimentos de moradia ou demais entidades, porém, estas se localizam em uma só cidade, e, em muitos casos, são responsáveis por um só empreendimento. O que não acontece com as articuladas com movimentos de moradia oriundos

da RMPA e principalmente com as cooperativas e sindicatos rurais, as quais formam, cada qual com suas particularidades, uma rede de atuação forte e expandida para além de seus municípios de origem.

Cabe ressaltar que este estudo não pretendeu fazer julgamentos de valor a respeito de contradições quanto ao projeto histórico e reivindicatório que originou os programas de financiamento em curso, mesmo considerando que tal análise é de extrema urgência para que sejam avaliadas as experiências autogestionárias no Brasil de hoje. Aqui, o que nos motivou foi a tentativa de responder, mesmo que forma superficial, quem são as entidades que acessam os recursos na região foco de nossa análise, bem como quais são suas principais características, traçando os seus perfis e mapeando seus agentes e suas áreas de atuação. Deste modo, o próximo passo é conhecer mais detalhadamente essas entidades, compreender as motivações que movem seus atores, sua dinâmica interna, assim como a rede de articulações que estabelecem com outras estruturas políticas. Acreditamos que estas respostas podem ser úteis na formulação de estratégias que visam romper entraves à existência de experiências em outras regiões do Brasil, devendo merecer a atenção de trabalhos futuros.

Referências Bibliográficas

- ALVES, Lucir R; PAIVA, Carlos A.N. Determinantes do dinamismo setorial da Mesorregião Noroeste Rio-Grandense no Período de 1970 a 2000. In: ALVIM, Augusto M. et al. (Orgs). Os desafios do desenvolvimento: tendências e perspectivas para a economia gaúcha. Porto Alegre, Edipucrs, 2011.
- ARRETCHE, Marta S. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. In: Espaço e Debates, São Paulo, v.10, n. 31, pp. 21-36, 1990.
- AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis. A. G. Habitação e Poder, da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

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

BÜTTENBENDER, Pedro L. Estratégias, Inovação e Aprendizagem Organizacional Cooperação e gestão de competências para o desenvolvimento. Ijuí RS: Editora UNIJUI, 2008.

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

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

FERREIRA, Regina F. C. F. Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/artigo_reginaferreira_isa.pdf> Acesso em 11 de out. de 2013.

FRUET, Genoveva M. As cooperativas habitacionais de Porto Alegre: parceria, realizações e desafios. Ambiente Construído, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 21-36, jan./mar. 2004. Disponível em: <<http://www.sumarios.org/sites/default/files/pdfs/3514-12034-1-pb.pdf>>. Acesso em 10 ago. de 2013.

MAESTRI, Mário. Os senhores da serra: a colonização italiana do Rio Grande do Sul 1875-1914. Passo Fundo: UPF, 2000.

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

Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

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

_____. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

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

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

Sites consultados

http://www.cidades.gov.br/images/stories/Arquivos/SNH/ArquivosPDF/Portarias/PORTARIA_618_ENTIDADES_INSS_VERSAO_PUBLICADA.pdf

http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf