

UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

GERALDO MACHADO COTA JÚNIOR

O COOPERATIVISMO COMO INSTRUMENTO PARA CONCRETIZAÇÃO DO
DIREITO À MORADIA

CRICIÚMA

2022

GERALDO MACHADO COTA JÚNIOR

**O COOPERATIVISMO COMO INSTRUMENTO PARA CONCRETIZAÇÃO DO
DIREITO À MORADIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense - UNESC, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Yduan de Oliveira May.

CRICIÚMA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

C843c Cota Júnior, Geraldo Machado.

O cooperativismo como instrumento para concretização do direito à moradia / Geraldo Machado Cota Júnior. - 2022.

102 p. : il.

Dissertação (Mestrado) - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Programa de Pós-Graduação em Direito, Criciúma, 2022.

Orientação: Yduan de Oliveira May.

1. Direito à moradia. 2. Direitos fundamentais. 3. Déficit habitacional. 4. Princípio da dignidade da pessoa humana. 5. Cooperativas de habitação. I. Título.

CDD 23. ed. 342.1254

GERALDO MACHADO COTA JÚNIOR

O COOPERATIVISMO COMO INSTRUMENTO PARA CONCRETIZAÇÃO DO
DIREITO À MORADIA

Esta dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do Grau de Mestre em Direito
no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Extremo Sul
Catarinense.

Criciúma, 12 de maio de 2022.

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. Ydvan de Oliveira May
(Presidente e Orientador (a) – UNESC)


Prof. Dr. Aparecida Zaccaria Machado
(Membro externo - Universidade Eduardo
Mondlane)


Prof. Dr. Rodrigo Goldschmidt
(Membro – PPGD/UNESC)


Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira
Coordenador adjunto do PPGD

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, na qualidade de cristão, agradeço a Deus e, especialmente, à Nossa Senhora de Nazaré, de quem sou devoto e participante da maior festa religiosa do catolicismo no mundo, o Círio de Nazaré, em Belém do Pará, sempre que possível.

Minha inspiração para a dedicação aos estudos vem de meu berço, da presença constante de meus pais Geraldo e Marly, e da presença de meus irmãos Marcos, Márcia (*in memoriam*), Priscila e Aline.

Agradeço o amor mútuo e pleno de minha esposa Angelli, e da alegria constante da presença de Maria Laura e Francisco, meus filhos, a quem tive que abdicar importantes momentos de convivência para poder me dedicar às matérias do mestrado e, sobretudo, para dedicação e elaboração do presente trabalho.

Agradeço o meu Professor orientador Dr. Yduan de Oliveira May que foi, além de mestre, um grande amigo, e que nem por isso deixou de exercer com autoridade e dedicação esse difícil encargo.

O mestrado foi desenvolvido corajosamente durante a Pandemia COVID-19, mediante aulas que foram ministradas por meios tecnológicos, por professores e palestrantes nacionais e internacionais, e aqui me solidarizo com todas as perdas irreparáveis no Brasil e no mundo em decorrência dessa doença e, especialmente, do meu amigo e colega de docência, Professor João Carlos Medeiros Rodrigues Júnior, coordenador do Curso de Direito da UNESC.

A maior parte deste trabalho foi escrita durante o ano de 2021, dividindo eu o tempo entre leituras e confecção dos capítulos e os jogos do Clube Atlético Mineiro, bicampeão brasileiro e bicampeão da Copa do Brasil.

Agradeço a UNESC pela coragem e pela capacidade de transformação neste momento tão difícil, pela capacidade e habilidade de todos envolvidos no PPGD, aos Coordenadores Antônio Carlos e Reginaldo e todos os demais professores, que sempre estiveram presentes e foram de grande importância em minha formação.

De coração,

Obrigado!

“É o homem mais feliz, seja ele rei ou camponês, aquele que encontra paz em seu lar.”

Johann Goethe

RESUMO

É perceptível a triste realidade brasileira do setor de moradias. Seja nas grandes, médias e até nas pequenas cidades, se verifica que a nação falhou neste setor. Milhares de brasileiros vivem e convivem em condições desumanas, seja pela impossibilidade de adquirir sua casa, seja por viverem em condições precárias. Deste modo, ano após ano, governo após governo, a população brasileira convive com essa indignidade. Se as políticas públicas do setor habitacional são insuficientes para modificar essa realidade, necessário que se estude outras alternativas que possam ser viáveis para erradicar o déficit habitacional. Nesse contexto, foi investigado o setor cooperativo como alternativa para erradicação da carência de moradias dignas para a parte mais sensível e carente da população, ou seja, as classes mais pobres e vulneráveis. As cooperativas representam uma forma sustentável de desenvolvimento econômico e social, uma vez que, mediante a reunião de pessoas com objetivos afins, atuam em setores do sistema econômico, criando renda e melhorando a vida dos cidadãos e, socialmente, através da efetivação da dignidade, proporcionando inclusão social e uma vida melhor. O dilema da própria população, com problemas e carências semelhantes, falta de recursos suficientes, reunindo-se em cooperativas e ajudando-se mutuamente poderia ser uma alternativa viável para ajudar a modificar o cenário atual, mais que isso, para adquirir ou outorgar a si e aos seus semelhantes a dignidade necessária representada pela conquista de um lar, onde possar gozar de felicidade junto aos seus familiares. O método utilizado para pesquisa foi o dedutivo, sendo o trabalho composto de três capítulos, no primeiro foi estudado sobre o setor habitacional e abordado a origem da carência no setor de habitação, no segundo, acerca do setor cooperativo e as cooperativas habitacionais, onde buscou-se apresentar o cooperativismo, sua origem e evolução para o conceito de doutrina, suas bases e modelos distintos, correlacionando-os, com o objetivo de demonstrar a finalidade do ato cooperativo e o seu tratamento no ordenamento jurídico brasileiro. Por fim, no terceiro capítulo, foi feito um exame acerca das cooperativas habitacionais e de como elas podem ou não ser um instrumento eficaz na tentativa de se resolver o problema habitacional brasileiro, a partir da reunião de pessoas com objetivos e anseios afins e sua dedicação e disciplina para resolver seus problemas, enfim a utilização dessas cooperativas como alternativa viável nesse setor.

Palavras-chave: direito fundamental a moradia; dignidade; déficit habitacional; cooperativismo; cooperativas habitacionais.

ABSTRACT

The sad Brazilian reality of the housing sector is perceptible. Whether in large, medium and even small cities, the nation has failed in this sector. Thousands of Brazilians live and coexist in inhumane conditions, either because of the impossibility of acquiring a home, or because they live in precarious conditions. Thus, year after year, government after government, the Brazilian population lives with this indignity. If public policies in the housing sector are insufficient to change this reality, it is necessary to study other alternatives that may be viable to eradicate the housing deficit. In this context, the cooperative sector was investigated as an alternative to eradicate the lack of decent housing for the most sensitive and needy part of the population, that is, the poorest and most vulnerable classes. Cooperatives represent a sustainable form of economic and social development, since, by bringing together people with similar objectives, they act in sectors of the economic system, creating income and improving the lives of citizens and, socially, through the realization of dignity, providing social inclusion and a better life. The dilemma of the population itself, with similar problems and needs, lack of sufficient resources, getting together in cooperatives and helping each other could be a viable alternative to help eradicate the deficit and, more than that, to acquire or grant themselves and to his fellow men the necessary dignity represented by the conquest of a home, where he can enjoy happiness with his family members. The method used for the research was the deductive one, the work being composed of three chapters, in the first one it was studied about the housing sector and approached the housing deficit, in the second, about the cooperative sector and the housing cooperatives, where we tried to present the cooperativism, its origin and evolution to the concept of doctrine, its bases and different models, correlating them, with the objective of demonstrating the purpose of the cooperative act and its treatment in the Brazilian legal system. Finally, in the third chapter, an examination was made about housing cooperatives and how they may or may not be an effective instrument in an attempt to solve the Brazilian housing problem, from the meeting of people with similar goals and desires and their dedication. and discipline to solve their problems, finally the use of these cooperatives as an alternative to eradicate the housing deficit.

Keywords: fundamental right to housing; dignity; housing deficit; housing cooperatives.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACI	Aliança Cooperativa Internacional
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CNC	Conselho Nacional do Cooperativismo
COHAB	Companhia de Habitação Popular
COHABRAS	Cooperativa Habitacional Central do Brasil
EAF	Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento
EEF	Empreendimentos Econômicos Solidários
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INOCOOP	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbana
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SIES	Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 O DIREITO À MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL	12
2.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS E A DIGNIDADE HUMANA	12
2.2 O DIREITO À MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL.....	16
2.3 O DIREITO À MORADIA E O DIREITO DE PROPRIEDADE	21
2.4 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DÉFICIT DE MORADIAS.....	25
2.5 O DÉFICIT ATUAL DE MORADIAS	29
2.6 OS PROGRAMAS DE INCENTIVO ÀS MORADIAS.....	32
2.6.1 Programa Fundação da Casa Popular	33
2.6.2 Banco Nacional de Habitação - BNH	34
2.6.3 Programa COHAB	36
2.6.4 Programa Minha Casa, Minha Vida	37
2.6.5 Programa Casa Verde e Amarela	38
2.7 O FGTS E SUA IMPORTÂNCIA EM MATÉRIA DE MORADIA.....	39
3 O COOPERATIVISMO	42
3.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DO COOPERATIVISMO.....	42
3.2 O COOPERATIVISMO NO BRASIL.....	46
3.3 PRINCÍPIOS QUE REGEM O COOPERATIVISMO	50
3.4 LEI FEDERAL N. 5.764/1971	53
3.5 AS COOPERATIVAS HABITACIONAIS.....	56
4 A ALTERNATIVA DO COOPERATIVISMO COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA	63
4.1 A PERSPECTIVA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO SETOR HABITACIONAL..	63
4.2 EXPERIÊNCIAS COOPERATIVAS HABITACIONAIS E SUAS POTENCIALIDADES.....	71
4.2.1 Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais - INOCOOP	71
4.2.2 Cooperativa Habitacional Oswaldo Cruz	72
4.2.3 Cooperativa Habitacional Central do Brasil – COOHABRAS	74
4.2.4 A Cooperativa Habitacional Novo Tempo em Bento Gonçalves	76
4.2.5 Modelo uruguaio de Cooperativa Habitacional	77
4.3 A PROPOSTA POSSÍVEL	79
5 CONCLUSÃO	90
REFERÊNCIAS	93

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país fascinante em relação a diversos aspectos. Constitui-se o quinto maior país do mundo em extensão territorial, apenas atrás de Rússia, Canadá, China e Estados Unidos. Em população, é o sexto país mais habitado do mundo, com mais de duzentos milhões de residentes, atrás da China, Índia, Estados Unidos, Indonésia e Paquistão.

Além dessas estatísticas, que por si só já indicam a robustez do Brasil, o país apresenta outras características marcantes, tais como um clima maravilhoso, uma diversidade florestal incrível e alguns biomas riquíssimos em espécies vegetais e animais, como a Amazônia, o Pantanal mato-grossense, o Cerrado, a Mata Atlântica, dentre outros.

Em se falando de turismo, generoso é o território brasileiro, com praias fascinantes, cidades históricas, cidades caracterizadas por culturas estrangeiras, montanhas, cânions, rios, cachoeiras, lagoas e água em abundância.

No aspecto cultural, não menos rica é a diversidade da criação brasileira. É internacionalmente conhecido como o país do carnaval, mas além disso há também outras festas folclóricas, regionais ou religiosas, muito interessantes, como o festival folclórico de Parintins (AM), Círio de Nazaré (PA), Cavalhadas (GO), entre outras. O que falar, então, das maravilhas da cozinha brasileira. A culinária mineira, paraense, nordestina, gaúcha etc., deixam com água na boca só de pensar.

Em nenhum outro lugar do planeta Terra se alcançou uma miscigenação de povos como aqui. O Brasil era habitado por indígenas antes da chegada dos portugueses. Depois vieram outros europeus, seja em missões de paz ou em expedições de invasão do território, com cunho religioso ou não, africanos trazidos como escravos e, mais recentemente, imigrantes das mais diversas raças e culturas, árabes, europeus, asiáticos, latinos, resultando numa mistura maravilhosa de peles, culturas, costumes, gastronomias e habilidades.

O brasileiro tem um jeito próprio, oriundo dessa mistura, que resultou num povo alegre, rico em festas e tradições culturais, que ama a música, as artes e o futebol.

É, ainda, um país que movimenta uma economia rica e diversificada, um celeiro agrícola que possui altos índices de produtividade, um subsolo recheado de diversos minerais, grandes indústrias e uma das maiores economias do mundo.

Porém, essa riqueza produzida não se distribui igualmente para esse universo de mais de duzentos milhões de habitantes, uma vez que, aparentemente, não é suficiente para garantir padrões mínimos de qualidade de vida aos brasileiros, com uma realidade revelada por diferentes contrastes.

Os contrastes existentes na sociedade brasileira se revelam de diversas formas. Enquanto uma pequena parcela da população desfruta de altas rendas, com escolas de qualidade, saúde em padrões de primeiro mundo, patrimônio, joias, viagens, ostentação, carros de luxo etc., uma parcela muito maior dessa mesma população está à margem do desenvolvimento, convivendo com problemas sociais diversos, falta de esgoto sanitário, escolas precárias, transporte público ineficiente, sistema de saúde pública em colapso e, por óbvio, o objeto desse estudo, a falta de moradia própria.

Dessa forma, no presente trabalho analisa-se a carência de moradias no Brasil, evidenciada por uma distribuição de renda muito discrepante entre as classes sociais no país, onde há uma abissal distância entre as classes mais privilegiadas para as classes menos privilegiadas da população.

Além disso, pode-se perceber que, não obstante a distância em matéria de renda entre as classes mais ou menos abastadas, uma grande fatia da população encontra-se em patamares e numa realidade de falta de acesso a itens básicos de vida e especialmente no que diz respeito à moradia própria.

E, nesse aspecto, se evidencia, além de um expressivo déficit de moradias, um grande número de moradias em precárias condições, distante de escolas, centros comerciais, unidades de saúde, bem como ausentes condições de higiene e saneamento necessárias ao desenvolvimento equilibrado e saudável das famílias.

Por iniciativa governamental, foram implementados alguns programas de habitação popular no Brasil, programas esses que, apesar de relativos resultados positivos, pecaram por afastar as pessoas dos centros urbanos, muitas vezes criando maior proximidade com situações de risco, criminalidade e tráfico de drogas por sua localização geográfica.

Complementando o objeto dessa pesquisa, estuda-se o setor cooperativo, especialmente no que tange às experiências das cooperativas habitacionais, definidas aqui como uma forma de participação comunitária atuando no sentido de contemplar conquistas, efetivando a aquisição da casa própria.

O setor cooperativo é visto de maneira geral, a partir de sua evolução histórica e sua inserção social e econômica, como um meio de busca de soluções para objetivos distintos de um grupo de pessoas.

Existem vários ramos do setor cooperativo, inclusive o setor de cooperativas habitacionais, onde através de alguns modelos históricos e distintos analisados, verifica-se até que ponto experiências anteriores conseguiram ser eficazes na perspectiva da erradicação do déficit de moradias no Brasil, e como servem de espelho para experiências futuras.

A dissertação foi dividida em 3 (três) capítulos. Dentro destes, optou-se pelo método dedutivo como forma de chegar à conclusão.

No primeiro capítulo, busca-se evidenciar o setor habitacional no Brasil a partir da constatação da defasagem habitacional, relacionando tal defasagem com a distribuição da população em classes sociais e, obviamente, detectando as carências existentes com seus reflexos nas populações mais pobres.

No segundo capítulo, busca-se estudar o setor cooperativo, onde apresenta-se o cooperativismo, sua origem e evolução para o conceito de doutrina, suas bases e modelos distintos, correlacionando-os. O objetivo do capítulo é demonstrar a finalidade do ato cooperativo e o seu tratamento no ordenamento jurídico brasileiro.

Por fim, no terceiro capítulo é feito um exame acerca das cooperativas habitacionais e de como elas podem ou não ser um instrumento eficaz na tentativa de se resolver o problema habitacional brasileiro, a partir da reunião de pessoas com objetivos e anseios afins e sua dedicação e disciplina para resolver seus problemas.

Para as discussões em torno do tema, utilizam-se obras jurídicas, artigos de revistas acadêmicas, sites jurídicos, econômicos, sociais e portais específicos da área, com temática relativa à dignidade humana, moradia e déficit habitacional, cooperativismo e cooperativas habitacionais.

2 O DIREITO À MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL

Desde os tempos remotos, das cavernas até os dias atuais, a evolução dos seres humanos teve capítulos fantásticos, períodos impressionantes de conquistas, expansão e conhecimentos. No entanto, foi também marcante em toda a história a existência de períodos sombrios, marcados por um imenso desrespeito do que se entende por dignidade, como, por exemplo, durante o período da Inquisição, as fogueiras como pena, a guilhotina, o nazismo e suas experiências macabras.

Com a criação da ONU e da Declaração Universal dos Direitos Humanos, criou-se um sentimento, sobretudo no ocidente, de que é preciso prestigiar o ser humano, reconhecendo-lhe direitos irrenunciáveis, simplesmente pelo fato de sua existência.

Contudo, ainda hoje são constantes as violações aos direitos humanos, seja por intolerância religiosa, como, por exemplo, o cerceamento do direito à educação às meninas pelos talibãs, que recentemente retomaram o poder no Afeganistão, seja pelo uso da burca em determinados países do Oriente Médio, seja pela fome ou pela violação de direitos políticos, como ocorre na Venezuela.

Mostra-se necessário, então, neste capítulo, realizar uma análise sobre a origem dos direitos fundamentais e da dignidade humana, sobretudo no Brasil, para em seguida abordar sobre o direito à moradia como um direito fundamental, a sua evolução histórica e as nuances do déficit de moradia no Brasil, até chegar aos programas nacionais de incentivo à moradia.

2.1 DIREITOS FUNDAMENTAIS E A DIGNIDADE HUMANA

No Brasil pós-1964, o espelho da Constituição se deu com a Declaração dos Direitos Humanos da ONU, a Constituição “Cidadã”, como foi apelidada, trouxe um sistema de direitos e garantias fundamentais que refletiram essa preocupação com os seres humanos.

Abaixo, destacam-se algumas características dos direitos fundamentais:

10 características dos Direitos Fundamentais:

As características dos direitos fundamentais são consideradas princípios norteadores, pois antecedem qualquer ordenamento jurídico. São elas:

1. Universalidade

Os direitos fundamentais são dirigidos a todo ser humano, sem restrições, independentemente de sua raça, credo, nacionalidade ou convicção política.

2. Imprescritibilidade

Os direitos fundamentais não estão sujeitos à prescrição, ou seja, não se perdem com o decorrer do tempo. Entretanto, há direitos que podem ser prescritos, como é o caso da propriedade que poderá ser atingida pela usucapião quando não exercida.

Por não estarem sujeitos à prescrição, os direitos fundamentais podem ser agregados a outros direitos, sem que isso os afete de qualquer forma, não permitindo que os direitos já adquiridos sejam prejudicados ou eliminados.

3. Historicidade

Os direitos fundamentais são parte de um processo histórico, adquiridos através de inúmeras revoluções no desdobrar-se da história.

4. Irrenunciabilidade

Os direitos fundamentais são irrenunciáveis pelo titular. Entretanto, existe a possibilidade de renúncia temporária, podendo ser vista, por exemplo, nos programas de televisão conhecidos como reality shows, em que as pessoas participantes, por desejarem receber o prêmio oferecido, renunciaram, durante a exibição do programa, à inviolabilidade da imagem, da privacidade e da intimidade.

5. Inalienabilidade

Os direitos fundamentais são intransferíveis, inegociáveis e indisponíveis, não podendo ser desertados. Contudo, existe a possibilidade de sua não atuação.

Pode-se exemplificar a inalienabilidade com a distinção entre capacidade de gozo, que são os direitos irrenunciáveis e a capacidade de exercício, onde pode optar por sua execução.

6. Inexauribilidade

O artigo 5º, parágrafo segundo da Constituição Federal explica que os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

7. Concorrência ou Independência

Os direitos fundamentais interagem entre si, influenciando-se, havendo, assim, uma mútua dependência, visto que seus conteúdos se vinculam e, por vezes, necessitam ser complementados por outros direitos fundamentais.

Exemplificando essa característica, pode-se dizer que a liberdade de locomoção concorre com a garantia do habeas corpus e com o devido processo legal, ou seja, podem ser usadas conjuntamente.

8. Aplicabilidade

Os direitos fundamentais têm aplicabilidade imediata, não podendo, sob nenhuma hipótese, serem postergados. A Constituição Federal determina ser da competência dos poderes públicos a aplicabilidade imediata dos direitos e garantias previstos em lei.

9. Constitucionalização

São os direitos positivados na Constituição de um país. Os direitos fundamentais influem em todo o Direito, não só quando tem por objeto as relações jurídicas dos cidadãos com os poderes públicos, mas também quando regulam as relações jurídicas entre os particulares.

Em tal medida servem de pauta tanto para o legislador como para as demais instâncias que aplicam o Direito, as quais, ao estabelecer, interpretar e pôr em prática normas jurídicas, deverão ter em conta o efeito dos direitos fundamentais.

10. Vedação ao retrocesso

Uma vez estabelecidos, os direitos fundamentais não podem ser protelados. Apesar de o princípio do não-retrocesso social não estar explícito, assim como o direito de resistência e o princípio da dignidade da pessoa humana (para alguns, questão controvertida), tem plena aplicabilidade.

Uma vez que é decorrente do sistema jurídico-constitucional, entende-se que se uma lei, ao regulamentar um mandamento constitucional, instituir determinado direito, ele se incorpora ao patrimônio jurídico da cidadania e não pode ser absolutamente suprimido (DIREITOS..., 2019).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu como um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, a dignidade da pessoa humana, conforme restou declarado no artigo 1º, inciso III:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
[...]
III - a dignidade da pessoa humana; [...] (BRASIL, 1988).

Tem-se que tal carta foi promulgada após a redemocratização do país que durante vinte anos, após o golpe de 1964, viveu sob regime militar, com restrições de direitos decorrentes da determinação dos governantes desse período. Neste sentido, havia um anseio popular por uma ampla modificação do texto constitucional, o que permitiu o reconhecimento do indivíduo como centro das normas jurídicas.

Para Sarmiento (2020), a ordem jurídica consistente na Constituição de 1988 define que a lei maior se ampara em dois pilares básicos, a democracia e o respeito aos direitos humanos:

Cabe apenas ressaltar que, muito embora nenhuma delas se confunda integralmente com a dignidade humana, ambas se nutrem da compreensão que alimenta o princípio da dignidade: as pessoas têm de se respeitar como iguais e tratadas como sujeitos e não como objetos, como agentes e não como “cabeças de um rebanho” (SARMENTO, 2020, p. 79).

O reconhecimento como ponto central da proteção jurídica no indivíduo, na pessoa humana não contraria, por exemplo, a proteção coletiva, quando por exemplo se cita a supremacia do interesse coletivo sobre o interesse individual.

Isto porque, quando se fala em supremacia de um grupo de pessoas, está se falando em proteção a um grupo de interesses iguais, a um grupo de indivíduos, em detrimento de um interesse único de alguém.

De acordo com Andrade (2003, p. 316), “todos os princípios constitucionais encontram sua razão e origem no homem, fundamento de todo o dever-ser”. Portanto, o centro das normas na dignidade humana não permite troca de valores, pois tem-se que a pessoa humana, pela simples razão de existir, já é

detentora de todos os cuidados e preocupações básicas, e já deve ter em seu benefício a proteção jurídica.

Sarlet (2007, p. 51) assim destaca o pensamento de Bayertz:

Neste sentido, bem destaca Kurt Bayertz, na sua dimensão jurídica e institucional, a concepção de dignidade humana tem por escopo o indivíduo (a pessoa humana), de modo a evitar a possibilidade do sacrifício da dignidade da pessoa individual em prol da dignidade humana com bem de toda humanidade ou na dimensão transindividual.

Para Barroso (2020), tal senso de que as normas jurídicas deverão ter o indivíduo como ponto central da lei não é exclusividade do ordenamento brasileiro, mas parte de uma concepção globalista e de uma evolução do pensamento moderno. Nas últimas décadas, a dignidade humana tornou-se um dos maiores exemplos de consenso ético do mundo ocidental, sendo mencionada em incontáveis documentos internacionais, em constituições nacionais, leis e decisões judiciais.

E, seguindo o seu raciocínio, dada a pluralidade de culturas e de outras variáveis regionais ou étnicas, torna-se difícil estabelecer um conceito unificado para o termo dignidade humana:

Realmente não é fácil elaborar um conceito transnacional de dignidade humana, capaz de levar em conta da maneira adequada toda a variedade de circunstâncias religiosas, históricas e políticas que estão presentes nos diferentes países. Apesar disso, na medida em que a dignidade humana tem ganhado importância, tanto no âmbito interno quanto no discurso internacional, se faz necessário estabelecer um conteúdo mínimo para o conceito, a fim de unificar seu uso e lhe conferir alguma objetividade. Para levar a bom termo esse propósito, deve-se aceitar uma noção de dignidade humana aberta, plástica e plural (BARROSO, 2020).

Para Sarlet (2007), contemplar o direito à dignidade, ainda, determina que o ordenamento jurídico não seja apenas descritivo, mas concreto, a ponto de ser dotado de normas que garantam e efetivem a garantia prevista na lei constitucional:

A qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2007).

Tem-se, então, que o princípio da dignidade humana, bem como sua efetivação, ainda está em evolução na sociedade moderna, com mais avanços em alguns ordenamentos jurídicos que em outros. Todavia, atualmente, a humanidade vem dando passos na direção de uma maior concretização dos direitos humanos e, sobretudo, da dignidade dos indivíduos.

2.2 O DIREITO À MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

A Constituição Federal brasileira de 1988, juntamente com os princípios basilares a serem protegidos, estabeleceu um conjunto de direitos sociais que devem ser efetivados. Os direitos sociais foram previstos pela primeira vez na Carta francesa de 1791 e, dentre os países americanos, na Constituição do México de 1917. No Brasil, a primeira menção foi na Constituição de 1934, aliás onde pela primeira vez foi inserida a função social da propriedade.

Assim, os direitos sociais se aplicam a qualquer pessoa residente no Brasil, visando contemplar garantias mínimas de qualidade de vida para os cidadãos.

Os direitos classificados como sociais estão previstos no artigo 6º da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Tem-se que tais direitos sociais não podem ser apenas previsões na lei, mas verdadeiros objetivos a serem buscados, inclusive mediante a provocação do Poder Judiciário, por se tratarem de questões que deveriam ser contempladas por políticas públicas.

Nesse sentido, Schwarz (2016, p. 268) destaca:

Sustentamos que os direitos sociais são direitos exigíveis e plenamente jurisdicionáveis, ou seja, são direitos que podem ser exigidos diante de um tribunal, e tutelados por ele, e, assim, que as políticas públicas, a par das críticas que habitualmente são utilizadas para refutar a atuação dos órgãos jurisdicionais, como a suposta falta de legitimação democrática dos órgãos jurisdicionais e a suposta incompetência técnica dos juízes para lidar com questões econômicas (críticas que não são inteiramente infundadas), podem e devem ser objeto de controle pelo Poder Judiciário, que deve,

todavia, pautar a sua ação pela busca da mediação possível entre a garantia dos direitos civis, políticos e sociais, o princípio da divisão dos poderes – separação de funções e responsabilidades, na verdade – e o equilíbrio orçamentário.

Dessa forma, por serem direitos que devem ser satisfeitos por políticas públicas, decorrem as maiores ineficácias na efetivação desses direitos sociais.

Os direitos sociais são chamados de direitos ou garantias de segunda dimensão ou geração e sua finalidade é trazer equilíbrio e igualdade no âmbito da sociedade, protegendo as camadas mais carentes e fragilizadas da população.

Segundo Bonavides (2000, p. 518):

Os direitos fundamentais de segunda geração passaram primeiro por um ciclo de baixa normatividade ou tiveram eficácia duvidosa, em virtude de sua própria natureza de direitos que exigiam do Estado determinadas prestações materiais nem sempre resgatáveis por exiguidade, carência ou limitação essencial de meios e recursos.

Verifica-se que no rol dos direitos sociais estão, conforme descritos no artigo 6º da Constituição Federal, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988).

A implementação desses direitos representaria uma melhora substantiva da qualidade de vida dos brasileiros, o que jamais foi plenamente alcançado desde a promulgação da Carta Magna. O tema central desse trabalho, que é a falta de moradias, adiante abordado, e o conseqüente déficit face ao desequilíbrio na distribuição de renda, representam bem a dificuldade de eficácia das normas que compõem os direitos sociais de segunda dimensão ou geração.

Todas as pessoas têm direito à vida e, além disso, a uma vida digna, na estrita literalidade da concepção do termo “dignidade”, que representa característica ou particularidade de quem é digno, atributo moral que incita respeito, autoridade (SIQUEIRA; COUTINHO, 2016, p. 9).

O princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no art. 1º da Constituição Federal, traz a definição de tal conceito como fundamento da República Federativa do Brasil e segundo Barroso (2010, p. 9-10):

A dignidade humana tem seu berço secular na filosofia. Constitui, assim, em primeiro lugar, um valor, que é conceito axiológico, ligado à ideia de bom, justo, virtuoso. Nessa condição, ela se situa ao lado de outros valores centrais para o Direito, como justiça, segurança e solidariedade. É nesse

plano ético que a dignidade se torna, para muitos autores, a justificação moral dos direitos humanos e dos direitos fundamentais.

A formação histórica do Brasil contribuiu para o desenvolvimento de uma sociedade de privilégios para alguns e de anseios ou frustrações para muitos, resultando na distribuição atual de classes sociais.

É nítido na forma de desenvolvimento da sociedade brasileira que houve uma total proteção às classes mais privilegiadas, desde os tempos do Brasil colônia, passando pelo período imperial e republicano, influenciando a formação de uma elite consumista e pomposa.

A preferência pelas mercadorias francesas, observada na elite colonial, ampliou-se no Império e na República. Além de couros envernizados, batatas em sacas, automóveis, caixas de conhaque, barris de manteiga, tecidos de lã, papel para cigarros, água-de-colônia e outros, o comércio francês foi facilitado pelas mulheres modistas sempre francesas (SECCO *apud* HAAG, 2009).

Ao passo que a formação do Brasil privilegiou uma elite, como na construção das leis, costumes, proteção do patrimônio e dos privilégios, foi se criando uma exclusão quase que natural para aqueles que não gozavam dessa vida de privilégios.

Governos se sucediam e buscavam criar políticas públicas de inclusão econômica, muitas superficiais e aparentes, para as pessoas menos favorecidas economicamente, no entanto não se mostraram eficazes para resolver as diversas necessidades dos brasileiros mais carentes, pelo contrário aprofundaram o abismo existente entre pobres e ricos.

O direito à vida digna está consubstanciado na satisfação mínima das necessidades dos grupos familiares e não há como imaginar uma vida saudável e psicologicamente tranquila, digna, sem que o cidadão tenha o seu chão, seu lar, seu “porto seguro”.

Está estampado no artigo 25 da Declaração Universal de Direitos Humanos que “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis” (ONU, 1948).

Nesse mesmo sentido, também o Pacto Internacional de Direitos Humanos, de 1966, em seu artigo 11, ao qual houve a integração do Brasil através do Decreto n. 591/1992, dispõe que:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida (ONU, 1966).

O Brasil também é signatário de Pacto de San José da Costa Rica, de 1969, conforme promulgação através do Decreto n. 678 de 1992, que assim determina, em relação à dignidade, em seu artigo 11:

Artigo 11 - Proteção da honra e da dignidade:

1. Toda pessoa tem direito ao respeito da sua honra e ao reconhecimento de sua dignidade.
2. Ninguém pode ser objeto de ingerências arbitrárias ou abusivas em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra ou reputação. [...] (OEA, 1969).

Há uma especial preocupação com a proteção integral da vida privada dos cidadãos, de sua família e de sua liberdade plena em seu domicílio, reforçando a ideia de que esse é o lugar sagrado e da suprema felicidade humana.

A verificação da adesão do Brasil a esses pactos e tratados internacionais determina que o país tem como dever promover ações necessárias a implementar políticas de dignidade e inclusão, promovendo o bem estar de todos os brasileiros, especialmente daqueles mais vulneráveis.

Ainda cabe ressaltar o *caput* do art. 5º da CRFB/88, que prevê: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (BRASIL, 1988).

Durante muito tempo, o direito à moradia foi visto de forma vaga e compreendido como um substantivo sem efetividade no campo político administrativo, muitas vezes utilizado como política pública, também com o intuito de simpatizar pretensos adquirentes da casa própria aos legados desse ou daquele governo.

O direito à moradia se constitui um direito social previsto na Constituição Federal de 1988 e, apesar de não ter sido expressado no texto original, restou incluído a partir da Emenda Constitucional n. 26 de 2000, conforme colacionado:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, **a moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal devem ser efetivados como reconhecimento e garantia à plena dignidade das pessoas, como explica Bonavides (2001, p. 28):

Estes amparam a legitimidade do ordenamento constitucional, cujo fim já não é, apenas, aquela segurança, de todo formal, senão também a justiça substantiva, a justiça material, a justiça que se distribui na sociedade, a justiça em sua dimensão igualitária; portanto, a justiça incorporadora de todas as gerações de direitos fundamentais; da primeira à segunda, da segunda à terceira e desta à quarta, passando pelos direitos civis e políticos, pelos direitos sociais, pelo direito dos povos ao desenvolvimento, até alcançar, com a democracia participativa, onde têm sede os direitos da quarta geração — sobretudo o direito à democracia — um paradigma de juridicidade compendiado na dignidade da pessoa humana.

Não há como se compreender uma efetiva felicidade de uma pessoa se lhe faltam insumos básicos para ser feliz, tais como o próprio lar, premissa essencial para o desenvolvimento familiar, o amor e a liberdade.

Nesse sentido, Souza (2004, p. 21) destaca:

A questão do “lugar para ficar” está intimamente ligada aos anseios do ser humano e diretamente relacionada com a sua sobrevivência e com seus direitos à privacidade, ao segredo doméstico, à própria liberdade dentro de um espaço – ainda que limitado -, à propriedade privada etc. Tais valores exprimem interesses que variam de pessoa a pessoa, seja física ou jurídica. Deveras, tais interesses podem variar de acordo com a necessidade ou até mesmo com a razão do próprio deleite do indivíduo, mas sempre são conexos a outros, pois ninguém se preocuparia com a liberdade se não houvesse a vida ou, ainda, com propriedade de um bem, se este não lhe pertencesse etc.

O direito à moradia, consubstanciado como um direito fundamental, representa um objeto do alcance do seu direito à habitação digna, do seu abrigo e de sua própria sobrevivência. O Brasil aderiu facilmente ao capitalismo e à economia focada na propriedade privada dos meios de produção, mantendo sua cultura elitista e histórica na distribuição das classes sociais.

Os efeitos dessa política são claros, uma vez que dela resultou uma grande população de miseráveis e pobres, vivendo em condições precárias, sem acesso à educação de qualidade, saúde pública e moradia digna.

Nessa perspectiva, tem-se que a inclusão da moradia como direito fundamental de natureza social representa uma resposta aos diversos problemas consequentes do déficit habitacional, consubstanciando a moradia como um direito

basilar, uma necessidade, que compreende a busca do seu abrigo e de sua própria sobrevivência.

2.3 O DIREITO À MORADIA E O DIREITO DE PROPRIEDADE

Como visto anteriormente, o direito à moradia está consubstanciado na Constituição Federal do Brasil como um direito fundamental social. Quando se trata do direito à moradia, usa-se de forma alternativa, até de forma frequente, a expressão direito de habitação:

No quadro geral das lutas pela sobrevivência, a habitação constitui aspecto central no elenco das necessidades humanas básicas, sendo bastante curioso e complexo o modo pelo qual cada sociedade ou setores de determinadas sociedades procuram resolver, nas mais diversas circunstâncias históricas, o problema do abrigo ou da moradia (SILVA, 1992).

Das duas expressões se extrai um anseio de respeito à dignidade:

Tanto direito à moradia, como o de habitação, conforme a finalidade da lei que os define ou o direito que os declara, tem como elemento conceitual a preservação e o exercício do direito de ficar, de viver ou de morar. O ser humano precisa morar, necessariamente em determinado local. Daí é que surge a própria identidade natural dos termos “moradia” e habitação”, no contexto da lei, porque a finalidade da lei não visa, exclusivamente, a que alguém apenas habite o local, mas que exerça o gozo do direito à moradia, de forma adequada, e com decência[...] (SOUZA, 2004, p. 126).

Tem-se o direito à moradia como uma busca constante de efetivação de direitos da dignidade das pessoas, de busca pela felicidade pessoal ou de sua família, de uma observância aos mínimos requisitos para a paz pessoal. Quando se fala, no entanto, de direito de propriedade, a discussão diz respeito a aspectos patrimoniais. E quanto ao conceito de propriedade, ressalta-se John Locke (2002), que foi um dos precursores deste entendimento, com viés jusnaturalista e divino, atrelando o mencionado direito à uma dádiva divina.

A teoria de John Locke se diferenciou de Hobbes, já que este último acreditava na inexistência do direito de propriedade no estado de natureza, necessitando que o contrato social fosse firmado para a garantia da propriedade ao homem. Para Locke (2002), a propriedade já existia no estado de natureza e, sendo

uma instituição anterior à firmação do pacto social, é um direito natural que não poderia ser violado pelo Estado.

Nesse sentido, destaca-se:

[...] entre aqueles que se consideram a parte civilizada da humanidade, que fizeram e multiplicaram leis positivas para determinar a propriedade, essa lei original da natureza que determina o início da propriedade sobre aquilo que era antes comum continua em vigor (LOCKE, 2002, p. 411).

No direito brasileiro, a propriedade é garantida, desde que a sua função social seja atendida. Os princípios da ordem econômica determinam o respeito do Estado sobre a propriedade dos agentes econômicos:

[...] certo é que a propriedade cada vez mais perde o caráter excessivamente individualista que reinava absoluto. Cada vez mais se acentuará a sua função social, marcando a tendência crescente de subordinar o seu uso a parâmetros condizentes com o respeito aos direitos alheios e às limitações em benefício da coletividade (PEREIRA, 2001, p. 79).

Neste interim, destaca-se a previsão legal do direito à propriedade. Não se buscando nesse momento uma discussão acerca do direito de propriedade nem tão pouco questionar o direito à apropriação de bens, até porque este também encontra-se previsto na Constituição Federal de 1988, no inciso XXII do artigo 5º, que preceitua os direitos e garantias fundamentais:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade; [...] (BRASIL, 1988).

Também quando dispõe a Constituição Federal sobre a ordem econômica, ali se encontra a previsão da propriedade privada como verdadeiro princípio fundamental:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...];

II - propriedade privada; [...] (BRASIL, 1988).

No âmbito nas normas jurídicas que disciplinam as relações de natureza civil, o Código Civil (Lei n. 10.406, de 2002), classifica o direito de propriedade como direito real: “Art. 1.225. São direitos reais: I - a propriedade; [...]” (BRASIL, 2002).

No âmbito dessa classificação, a propriedade, constituída como único direito real sobre a coisa própria, *jus in re propria*, é aquela que autoriza o proprietário a se opor contra toda e qualquer pessoa da coletividade que venha a violá-la, o que lhe garante uma oponibilidade *erga omnes*.

O direito de propriedade como tal ordenado pela legislação pátria está vinculado ao poder do proprietário sobre a coisa, exercido concomitantemente às faculdades que lhe foram concedidas pela lei, quais sejam: de usar, gozar, dispor e reaver, conforme prevê o Código Civil: “Art. 1.228. O proprietário tem as faculdades de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (BRASIL, 2002).

O exercício dessas faculdades e, especialmente, o da oponibilidade *erga omnes* conferida na legislação material civil não confere ao proprietário, no entanto, um direito ilimitado.

Cada vez mais evidentes encontram-se as limitações ao direito de propriedade, vinculadas em maior número à ordem pública, a partir de uma supremacia do interesse público ou coletivo sobre o interesse individual do proprietário e também ao exercício regular das faculdades legais de usar, gozar, dispor e reaver.

Nesse aspecto, evidentes as situações previstas de desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social sobre a coisa, assim como a expropriação de terras quando houver sido associada a propriedade ao cultivo de plantas psicotrópicas, ao tráfico de entorpecentes e ao trabalho em condições análogas à escravidão, conforme previsão constitucional:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei (BRASIL, 1988).

Vislumbra-se também na Constituição Federal uma possibilidade de expropriação por não uso da coisa, quando o grande proprietário de terras rurais não exerce suas faculdades de usar e fruir, não dando ao bem critérios de produtividade, e podendo perder a propriedade para fins de reforma agrária. Nesta situação, tais faculdades evidenciam-se como obrigações, como verifica-se dos artigos 184 e 185, ambos da Carta Magna:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

§ 1º As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro.

§ 2º O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação.

§ 3º Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

§ 4º O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício.

§ 5º São isentas de impostos federais, estaduais e municipais as operações de transferência de imóveis desapropriados para fins de reforma agrária (BRASIL, 1988).

Art. 185. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:

I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;

II - a propriedade produtiva.

Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social (BRASIL, 1988).

O que se denota, no entanto, até em virtude da própria previsão constitucional determinando a indenização da terra e das benfeitorias, é que o não uso não caracteriza um ilícito, diferente da previsão do artigo 243, onde, além da ausência de indenização, ainda pressupõe as medidas legais cabíveis à conduta antijurídica.

O direito de propriedade representa, então, uma previsão normativa de respeito das leis à acumulação patrimonial de bens materiais fungíveis ou infungíveis, que representam parte do patrimônio dos cidadãos.

Desta maneira, se faz importante analisar a evolução histórica do déficit de moradias, objeto do presente estudo, para posterior conclusão dos dados colacionados.

2.4 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DÉFICIT DE MORADIAS

Uma breve análise da evolução histórica do Brasil desde a chegada dos portugueses e sua transformação em nação autônoma e “independente” permite demonstrar a forma atual de composição da distribuição de moradias entre os brasileiros, de acordo com sua inserção em relação às classes sociais.

A partir da chegada das caravelas conduzidas por Pedro Álvares Cabral, em 1500, durante aproximadamente três séculos o Brasil representava uma colônia de pouca densidade habitacional, com produção essencialmente agrícola. Nesse período, o Brasil serviu Portugal inicialmente e basicamente com produtos primários, como cana, açúcar e café e, num segundo momento, minerais e pedras preciosas.

Posteriormente à chegada dos colonizadores, vieram os escravos, trazidos como força braçal na produção agrícola e na mineração, onde havia maior ocupação populacional na zona rural.

Souza (2004, p. 47) assim descreveu esse momento histórico.

No Brasil, do início do século XVIII até meados de 1850, o sistema econômico assentava-se sobre a agricultura e a utilização indiscriminada de mão-de-obra escrava. Nesse contexto, o espaço urbano não tinha qualquer importância para a formação de riqueza. As cidades eram apenas locais de tráfego dos fazendeiros, onde mantinham encontros necessários para o escoamento da produção e para o comércio de escravos.

Assim, nesse período não havia qualquer preocupação da metrópole com a questão habitacional brasileira:

Nessa época, é forçoso reconhecer que a natureza da temática “habitação” era meramente privada. A preocupação governamental praticamente inexistia, não obstante os problemas presentes, pois não havia massa de trabalhadores para acomodar, uma vez que os escravos estavam instalados na zona rural, ou viviam na cidade, às expensas de seus senhores (SOUZA, 2004, p. 48).

Um fator relevante que produziu efeitos na Europa, posteriormente nos Estados Unidos e gerando consequência também no Brasil, se deu a partir da Revolução Industrial na Inglaterra, entre os séculos XVIII e XIX, modificando substancialmente a forma dos meios de produção. Ainda sobre os efeitos, “mesmo com toda a riqueza gerada pelas técnicas desenvolvidas no auge da Revolução Industrial, os que se viam nas ruas eram miseráveis jogados nas calçadas, deixando

clara a situação precária em que a classe operária vivia” (SOUSA; GONÇALVES, 2012).

A Revolução Industrial na Europa impactou diretamente o Brasil, uma vez que gerou desemprego e pobreza naquele continente, estimulando a chegada de diversos imigrantes:

O principal motivo da vinda de imigrantes foi a falta de emprego provocada pela Revolução Industrial a partir do século XVIII e XIX, pois o avanço tecnológico das máquinas dispensou grande parte do trabalho humano nas fábricas. Dessa forma, sair do país de origem foi a solução que os imigrantes buscaram para contornar o desemprego (SANTOS, 2021).

Outro fator importante na modificação do panorama urbano e também decisivo na transformação da pacata colônia portuguesa da América foi a transferência da Corte para o Brasil, em 1808, proporcionando a expansão urbana do Rio de Janeiro, capital colonial:

Costuma-se referir ao ano de 1808 como sendo decisivo para a Corte portuguesa e a família real. A migração para o Brasil, fuga ou viagem, programada ou às pressas, produziu um marco sem precedentes na história do Império colonial português, pôs em prática a ideia do império luso-brasileiro, e promoveu grandes transformações, entre as mais importantes, a que tornou a colônia uma metrópole. A nova sede do Império, o Rio de Janeiro, foi certamente a cidade que sofreu as maiores modificações no espaço urbano e nos costumes (VALE, 2018).

Ainda, segundo Vale (2018):

Outra questão que cresceu logo depois da migração da Corte foi a acomodação de todos, o que gerou uma crise habitacional. Sem nos prendermos à questão de qual foi o número exato ou mais aproximado de pessoas que aportaram a princípio no Rio de Janeiro acompanhando a família real e a Corte, houve uma quantidade considerável de famílias e pessoas que necessitavam de moradia ao chegar aqui, inclusive o próprio príncipe, e que perfaziam uma demanda habitacional que a cidade não tinha como oferecer, a menos que desalojasse seus próprios moradores, o que acabou por ocorrer.

O aumento da capacidade econômica, a chegada de europeus, a expansão cultural do país e o declínio da escravidão intensificaram a concentração de pessoas nos centros urbanos mais desenvolvidos, indicando a necessidade de políticas públicas de habitação.

A primeira intervenção estatal em matéria de habitação deu-se em 1910:

Em 1910, deu-se a primeira intervenção governamental na Presidência de Rodrigues Alves (1910/1914), em razão do desencadeamento excessivo da crise habitacional, porque já se esboçavam cortiços e o aumento gradativo da falta de higiene que já se apresentava no período escravista. O problema habitacional se unia ao da saúde pública e às questões de política agrária (SOUZA, 2004, p. 50).

Os cortiços incorporaram o ambiente urbano no fim do século XIX e início do século XX, caracterizando-se por serem casas de moradia popular comunitária, inclusive inspirando uma das principais obras da literatura clássica brasileira, com o título de “O Cortiço”, do autor Aluísio Azevedo, escrita em 1890 (GUIMARÃES, 2010).

O déficit habitacional teve um forte avanço com a transição do Brasil para a forma industrial de produção, especialmente face a concentração do capital no centro do país, inicialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, provocando uma forte migração de nordestinos e o êxodo rural de pessoas a procura de emprego:

Esses, ao longo dos séculos, têm deixado o Nordeste brasileiro em direção às áreas mais dinâmicas da economia brasileira, migram dos seus municípios para as capitais e especialmente para o eixo Rio/São Paulo, bem como, para as áreas de fronteira agrícola, na tentativa de sua sobrevivência (SILVA; GOMES, 2001).

Nesse contexto, o acesso à moradia ocorre de forma distinta para os brasileiros:

Na sociedade urbano-industrial capitalista, o acesso à moradia dá-se de modo altamente diferenciado, em consonância, em última análise, com a lógica das relações de produção. O tecido urbano e a apropriação do espaço da cidade vão se configurando de acordo com os interesses preponderantes na sociedade a partir enfrentamento que se estabelece entre tais interesses e as aspirações de amplas camadas subalternas. A solução do problema da moradia ganha contornos diferenciados, conforme os segmentos humanos que, de maneira desigual, participam da vida social (SILVA, 1992).

Esse fato indica a grande diferença da composição das cidades brasileiras, onde se delimitam áreas consideradas mais nobres e destinadas à parte da população de maior renda e outras periféricas com maior concentração de desafortunados.

Com facilidade, se evidencia que as áreas mais nobres, assim consideradas, tem acesso mais fácil a serviços públicos, privados, centros comerciais, atrelando a um conceito de “melhor qualidade de vida”, ou a dignidade em prática, conceito já explicitado anteriormente.

Uma característica peculiar da formação urbana das grandes cidades brasileiras, que se originou a partir da carência de moradias, foi o surgimento das favelas, a partir da ocupação de espaços públicos ou privados por famílias para moradia:

Quando, na década de 60, se formou em torno do tem a da favela o primeiro núcleo de trabalhos sobre habitação no Brasil, não só a favela era tida como o próprio reduto habitacional da pobreza urbana como estava em voga nos meios acadêmicos e políticos a teoria da marginalidade social (VALLADARES; FIGUEIREDO, 1981, p. 26).

Como já foi abordado anteriormente, alguns indicadores do Brasil o colocam como uma das maiores economias do mundo, com setores primário, secundário e terciário apresentando resultados expressivos.

No entanto, essa robustez econômica não foi suficiente para resolver o problema caótico do déficit habitacional brasileiro, mesmo com alguns programas, governamentais ou não, desenvolvidos e destinados ao setor de habitação popular.

Nos últimos cinquenta anos, o Brasil atravessou períodos de prosperidade econômica, intercalados com outros de crise política, econômica e social. Na década de 1970, houve um período denominado como “milagre econômico” com taxas anuais de crescimento significativas:

Ficou conhecido como Milagre Econômico o fenômeno ocorrido no Brasil entre 1968 e 1973 - durante a Ditadura Militar -, que consistiu em um enorme crescimento econômico no país. Esse fenômeno foi resultante de políticas instauradas desde o Governo Castelo Branco (1964-1967) e teve seu ápice durante o Governo de Emílio Médici (1969-1974) (CAVALCANTI, 2019).

Já a década seguinte, 1980, ficou conhecida como a “década perdida”, em razão da grande instabilidade econômica e monetária, além das taxas de crescimento negativas: “Década perdida é uma referência feita à economia brasileira durante os anos 80, por conta da estagnação econômica, do baixo crescimento do PIB e da acentuada inflação no período” (REIS, 2020).

Após a redemocratização do Brasil, na década de 1990, sucederam-se diversos planos de tentativa de estabilização monetária, até 1994, quando foi enfim obtida a sonhada estabilidade, com o Plano Real. No entanto, o país não ficou imune a crises externas, sobretudo em tempos de globalização econômica, tendo sido afetado pela crise dos Tigres Asiáticos de 1997, crise russa de 1998 e crise imobiliária dos Estados Unidos, de 2008.

Atualmente, o Brasil e o mundo encontram-se em meio a pandemia do Coronavírus, que afetou todas as economias do planeta, com redução brusca da atividade econômica global. Todos esses fenômenos atingiram de alguma forma, não apenas a economia nacional, mas toda a sociedade brasileira, impactando sobretudo na forma de vida das populações mais carentes.

Não é difícil perceber graves problemas sociais no Brasil em vários aspectos, como desemprego, analfabetismo, alto índice de mortalidade infantil, falta de saneamento básico, entre outros e, especificamente no que diz respeito ao presente estudo, numa imensa carência de condições dignas de habitação.

2.5 O DÉFICIT ATUAL DE MORADIAS

Como visto anteriormente, o Brasil, apesar de várias crises, movimenta uma economia rica e diversificada, sendo uma das principais economias do mundo. Porém, a riqueza produzida no país não se distribui igualmente para esse universo de mais de duzentos milhões de habitantes.

Em 1974, o economista Edmar Bacha, ao analisar os contrastes do Brasil, criou o termo Belíndia para ilustrar os níveis de desigualdade do país: “Seríamos uma pequena Bélgica (muito rica) cercada de uma Índia (muito pobre) por todos os lados” (CALEIRO, 2014). Esse termo indicava, então, que o Brasil gerava uma riqueza equivalente a Bélgica, porém nem todas as pessoas são alcançadas por essa riqueza, vivendo uma grande parte da população com padrão de vida equivalente aos da Índia.

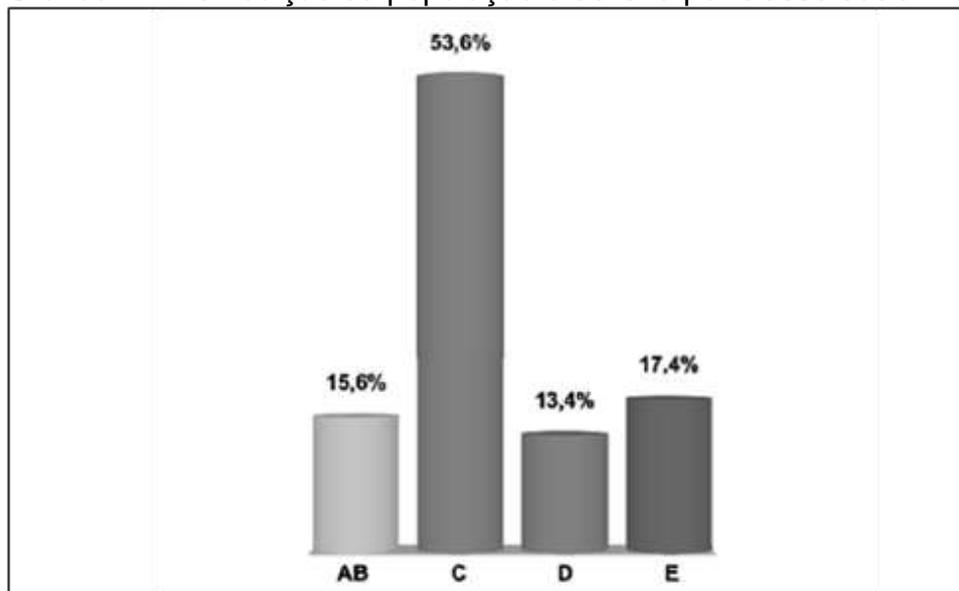
Segundo a revista britânica *The Economist*, esse termo poderia modernamente ser substituído por “Italordânia”, uma vez que os melhores indicadores não estariam mais a nível da Bélgica e sim da Itália, ao passo que as condições das regiões mais pobres terem superado as condições da Índia, estando mais próximas da Jordânia (WELCOME..., 2014).

Ainda assim, os contrastes existentes na sociedade brasileira se revelam de diversas formas. Enquanto uma pequena parcela da população desfruta de altas rendas, com escolas de qualidade, saúde, patrimônio, joias, viagens, ostentação, carros de luxo etc., uma parcela dessa mesma população está à margem do desenvolvimento, convivendo com problemas sociais diversos, falta de esgoto e saneamento básico, escolas precárias, transporte público ineficiente, sistema de saúde pública em colapso e, por óbvio, o objeto desse estudo, a falta de moradia própria.

Entre essas duas fatias da população, distribuídas por classes sociais, nominadas de “A” a “E”, há uma classe média entendida na estrita literalidade do termo: classe média, inserida nas classes “B”, “C” e “D”. Enquanto conseguem estar ativas no mercado de trabalho ou mantêm-se nas diversas categorias de serviços públicos, podem obter um satisfatório índice de sobrevivência, ficando mais próximas aquela mais beneficiada, mas que, ao se deparar com o desemprego ou a aposentadoria, se aproximam de forma muito perigosa da outra mais marginalizada pelo sistema (ANGELO, 2010).

A pesquisa realizada por Angelo (2010, p. 9) englobou os dados do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (FGV/CPS), os quais demonstraram que 84,4% da população brasileira se encontra nas classes C, D e E, conforme pode-se perceber pelo gráfico 1 abaixo:

Gráfico 1 - Distribuição da população brasileira por classe social



Fonte: Angelo (2010, p. 9).

Nesse sistema, em que foram classificadas as classes da população segundo a sua renda, em classes “A” (afortunados), classes “B” (ricos ou funcionários públicos mais bem remunerados), “C” e “D” (classe média) e classe “E” (pobreza), é possível presumir que a maior migração de classes se dá entre as classes “B” “C” e “D”, sendo possível o descenso dessas para a classe “E”, e que é imensamente difícil a sua ascensão para a classe “A” (ANGELO, 2010).

A partir dessa distribuição em classes, o número de pessoas que faz parte da parcela mais pobres equivale a aproximadamente cinquenta milhões de habitantes, algo em torno de 25% da população brasileira segundo estimativa mais recente do IBGE, sobrevivendo em condições de pobreza (OLIVEIRA, 2017).

Em tempos de pandemia, determinado pelo surgimento do COVID-19, vírus que se espalhou pelo mundo e que ataca principalmente o sistema respiratório das pessoas, determinando a necessidade de afastamento social, dentre outras medidas restritivas na sociedade, a tendência é o aumento dessa parcela pobre da população, em virtude da menor circulação de pessoas e da diminuição das atividades produtivas.

Como fruto dessa desigualdade social, a situação de carência determina que as populações dessas classes menos favorecidas tenham acesso mais difícil, ou praticamente raro, a padrões de vida estáveis, tais como educação e saúde de qualidade, salário e renda que lhes permitam suprir as necessidades normais da vida e moradia e habitação dignas.

No que diz respeito específico ao déficit de moradias no Brasil, essa necessidade não atendida pela sociedade remonta a um histórico descaso ao longo de décadas, revelando uma omissão dos agentes governamentais em produzir políticas inclusivas e de acesso a tal direito.

O déficit habitacional atual no Brasil é assustador, de aproximadamente oito milhões de residências segundo o IPEA (2011), somando-se a área urbana e a área rural, impondo uma necessidade de implantação de políticas públicas eficientes.

Isso demonstra mais uma vez que a pujança econômica brasileira não conseguiu reverter em qualidade de vida, quando o tem e habitação popular.

O *déficit* habitacional urbano é de 6,4 milhões de domicílios e o rural é próximo de 1,5 milhão, com destaque para o Nordeste, cuja demanda se aproxima de 900 mil novas unidades habitacionais, e para o Norte, em que

esse número chega a aproximadamente 236 mil. Na composição do déficit, chama atenção o ônus excessivo com aluguel, estando nesta situação 29% dos domicílios urbanos do Brasil --sendo as taxas mais altas observadas no Sudeste (37,3%) e no Centro-Oeste (36,7%). Para o Ipea, o déficit habitacional contrasta hoje com o número significativo de imóveis vazios e configura uma realidade que impõe política específica de reforma, reabilitação ou reposição dos domicílios urbanos degradados (IPEA, 2011).

Esse alarmante número de oito milhões de residências representaria em torno de 32 milhões de pessoas, considerando-se cada residência destinada a quatro pessoas do grupo familiar. É preocupante, ainda, o número de pessoas que, ao passo que não se encontram em filas a procura de um lar, vivem em casas mal construídas, em zonas de risco ou em condições precárias, e mesmo que sejam proprietárias de suas casas, apresentam padrões de vida insuficiente no que tange a satisfação de suas necessidades.

2.6 OS PROGRAMAS DE INCENTIVO ÀS MORADIAS

Dada a situação histórica do déficit de moradias no Brasil, já foram implementadas políticas voltadas à resolução desse grave problema social, sem que, obviamente, tenha alguma delas solucionado tal desigualdade.

Tendo em vista a problematização estatal em implementar medidas de incentivo à moradia, item que será explicitado a seguir, se faz importante ressaltar movimentos sociais que auxiliaram na conquista de programas governamentais.

Gohn (1991), em seu livro “Movimentos Sociais e Lutas pela Moradia”, diz que os movimentos sociais da década de 70 se aperfeiçoaram em meados dos anos 80, se fortalecendo:

Os anos 80 iniciaram-se com os movimentos sociais fortalecidos. Recém-criados a partir da conjuntura política brasileira dos anos 70, vários movimentos sociais haviam acabado de dar um grande salto qualitativo, saindo das reivindicações isoladas para formas agregadas mais amplas das demandas populares, como foi o caso da luta por creches, pela moradia, pelos transportes, etc. (GOHN, 1991, p. 10).

Evidencia-se a importância destes movimentos como instrumentos de pressão ao poder público, com objetivo de conquistar políticas públicas e legislação protetiva ao direito à moradia. Gohn (1991) faz um arsenal histórico sobre as consequências deixadas pela ditadura brasileira, que potencializou a desigualdade social.

Se faz importante destacar as principais iniciativas estatais de incentivo à moradia implementadas pelo governo brasileiro. Em um recorte temporal para analisar o desenvolvimento destes programas no século XX, começa-se pelo programa Fundação da Casa Popular, após o Banco Nacional de Habitação, seguido do programa COHAB e do Programa Minha Casa, Minha Vida e pelo recém implementado “Casa Verde e Amarela”.

2.6.1 Programa Fundação da Casa Popular

Em 1º de maio de 1946, através do Decreto-Lei nº 9.218, foi instituído o Programa “Fundação da Casa Popular”, que foi o órgão precursor de amplitude nacional, com objetivo de prover residências à população de menor poder aquisitivo (BRASIL, 1946).

Segundo Azevedo e Andrade (2011, p. 1):

Os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, antes dela, através das carteiras prediais, vinham atuando na área fragmentariamente, pois atendiam apenas a associados. Versões sobre sua origem dão conta das intenções políticas que motivaram sua criação. Teria sido a partir do conhecimento que o então deputado Juscelino Kubitschek tivera das atividades vitoriosas de um empresário mineiro na construção de casas populares através do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI) que surgiu a ideia de uma entidade de cunho nacional destinada a habitações populares. Segundo o depoimento desse empresário, que, mais tarde, no Governo Kubitschek, seria o superintendente da Fundação da Casa Popular (FCP), Juscelino o teria levado ao presidente Dutra para que o ajudasse a persuadi-lo das vantagens políticas de uma iniciativa nessa área.

Para enfrentar as questões habitacionais da população com menor poder aquisitivo, a Fundação da Casa Popular tinha como principais objetivos:

Art. 1º A Fundação da Casa Popular (FCP), criada e regida pelo Decreto-lei n. 9.218, de 1 de Maio de 1946, para que atinja as suas finalidades, incumbe:

I – proporcionar a brasileiros, e a estrangeiros, com mais de dez anos de residência no país, ou com mais de cinco anos quando tenham filhos brasileiros, a aquisição, ou construção, **de moradia própria**, na zona urbana ou rural;

II – financiar, na zona rural, **a construção, reparação, ou melhoramento, de habitações para os trabalhadores, de arquitetura simples e de baixo custo**, mas que atendam aos requisitos mínimos de higiene e conforto, bem como suprimento de energia elétrica;

III – financiar as construções, de iniciativa, ou sob a responsabilidade de Prefeituras Municipais, empresas industriais ou comerciais, e outras

instituições, de residências de tipo popular, destinadas à venda, a baixo custo, ou à locação, a trabalhadores, **sem objetivo de lucro**;
 IV – **financiar obras urbanísticas, de abastecimento d'água, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social**, e outras que visem a melhoria das condições de vida e bem-estar das classes trabalhadoras, de preferência nos municípios de orçamentos reduzidos, sob a garantia de taxas ou contribuições especiais, que para isso forem criadas;
 V – estudar e classificar os tipos de habitações, denominadas – populares – tendo em vista as tendências arquitetônicas, hábitos de vida, **condições climáticas e higiênicas, recursos de material e mão de obra das principais regiões o país**, bem como o nível médio, econômico ou na escala de riqueza do trabalhador da região; (sic) (BRASIL, 1946, grifo nosso).

Os objetivos elencados no decreto supracitado deixavam claro que não era possível realizar um projeto de moradia sem o mínimo digno para a população, por isso no inciso IV está destacada a necessidade de financiar obras de abastecimento de água, esgoto, energia elétrica e assistência social, por exemplo.

Por óbvio o legislador, em um ideal ambicioso, estipulou que seria necessário o apoio das prefeituras, realização de estudos para o barateamento das construções, incentivando a indústria com tecnologia adequada e ainda disponibilizar assistência social às classes trabalhadoras.

De acordo com Carneiro e Souza (2007), as dificuldades em colocar em prática os financiamentos previstos no Decreto, fez com que o governo implementasse o Sistema Financeiro de Habitação e do Banco Nacional de Habitação, que serão explicitados a seguir.

2.6.2 Banco Nacional de Habitação - BNH

Na ditadura militar, o governo, na tentativa de promover moradias de maneira mais efetiva, implementa o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), através da Lei 4.380 de 21 de março de 1964, com o objetivo de produzir moradias, movimentando desta maneira a indústria e garantindo o crescimento econômico do país (BRASIL, 1964).

Conforme preconiza em seu art. 1º:

Art. 1º O Governo Federal, através do Ministro de Planejamento, formulará a política nacional de habitação e de planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e **orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda** (BRASIL, 1964, grifo nosso).

Segundo Silva (1989), as classes populares apoiavam o BNH, visto que a promessa seria a geração de habitação aos menos favorecidos, ao passo que, com o aquecimento da indústria da construção civil, as chances de inserção no mercado de trabalho eram mais prováveis.

De acordo com Noal e Janczura (2011, p. 162), o BNH era um sistema único que centralizava todas as ações, tanto do setor público como do privado, sendo o guia da política habitacional do país, como destacam:

A verba responsável por manter o BNH e financiar os imóveis advinha da arrecadação do FGTS, criado em 1966. Com esses recursos, representados pelos depósitos referentes a parcela de 8% do salário mensal dos trabalhadores, o governo transformava, administrativamente, em capital imobiliário, mediante repasses do BNH aos agentes financeiros do setor imobiliário eurbanístico. Como forma de aumentar os recursos empregados em habitação, pouco tempo depois, é criado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Esta modalidade, até hoje ativa, capta recursos provenientes das poupanças privadas aplicando em financiamentos habitacionais. Coube ainda ao BNH, além da responsabilidade de financiar habitação popular, implantar infraestrutura urbana. No discurso oficial, dava-se atendimento prioritário à população de baixa renda (NOAL; JANCZURA, 2011, p. 162).

De acordo com Silva (1989, p. 60), na prática se encontrou o seguinte:

Em 1975, de um milhão e 143 mil habitações até então financiadas pelo BNH, somente 264 mil se destinaram ao mercado popular, 470 mil foram financiadas para o mercado médio e 121 mil através do RECON, que não especifica renda, sendo que o mercado econômico, o mais necessitado, recebeu o financiamento de apenas 187 mil unidades habitacionais.

Com este raciocínio, se evidencia que a política de habitação começou a fracassar pelo alto índice de inadimplência e, assim, começou a perder força, transferindo para seus agentes os recursos financeiros. Desta maneira, alguns programas voltados para a habitação popular voltaram à tona, como as COHABs (que será explicitado no item a seguir), o Plano de Habitação Popular e o Sistema Financeiro de Habitação Popular.

No final dos anos 70, a grande crise mundial atingiu o país com altas taxas de inflação, encolhimento da economia e desemprego, aumentando consideravelmente o nível de inadimplência, causando um desequilíbrio e resultando na sua extinção. Portanto, com a extinção do BNH, os governos estaduais e municipais se fortaleceram em ações de habitação, visto que ocorrera uma

descentralização, com uma maior participação da população e do terceiro setor (AZEVEDO, 1996).

2.6.3 Programa COHAB

As Companhias de Habitação Popular (COHABs) são sociedades anônimas de economia mista, em que o maior controle acionário pertence aos municípios. O primeiro conjunto habitacional da COHAB fica em Campinas, estado de São Paulo, e foi fundado em 1966 (PRIMEIRO..., 2016).

O principal objetivo das COHABs é proporcionar a habitação de interesse social aos cidadãos do município em questão, já que os princípios da moradia e da dignidade da pessoa humana são inerentes ao sistema jurídico brasileiro, como já explicitado.

As COHABs foram fundadas de acordo com as diretrizes do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), como já explicitado no item anterior. No primeiro ano após a extinção do BNH, ou seja, em 1987, as COHABs financiaram 113.389 casas populares. No ano seguinte, o número reduziu consideravelmente, passando para 30.646 unidades devido às alterações da política habitacional depois da Resolução 1.464, de 26 de fevereiro de 1988, do Conselho Monetário Nacional (AZEVEDO, 2007).

Segundo Azevedo (2007, p. 17), isso se deu pela necessidade de controle das dívidas dos estados, como segue:

Sob a alegação da necessidade de controle das dívidas dos estados e municípios, essa resolução criou medidas restritivas ao acesso a créditos por parte das Cohab. Do mesmo modo, ao criar novas normas para se adaptar à citada resolução e a outras que lhe sucederam, a Caixa Econômica Federal terminou, na prática, não só por transferir à iniciativa privada os créditos para a habitação popular, como também diminuiu a capacidade dos estados e municípios em disciplinar a questão habitacional. Assim, a transformação das Cohab de agentes promotores em simples órgãos assessores e a obrigatoriedade dos mutuários finais de assumirem os custos totais dos terrenos e da urbanização acarretaram inúmeras consequências negativas no final dos anos 1980. Entre elas, podem-se citar: a) a paulatina diminuição de poder por parte das companhias habitacionais; b) a elevação da exigência de renda da clientela dos programas tradicionais, que passaram a voltar-se fundamentalmente para famílias com rendimentos mensais acima de cinco salários mínimos; c) a desaceleração dos programas alternativos.

Ainda segundo Azevedo (2007), a tendência da política de habitação era elitista, porém, não significa que os programas alternativos durante os primeiros anos do século tenham tido pouca importância, muito pelo contrário, foram determinantes para a evolução social, política e acadêmica quanto ao tema.

Ocorre que, com o avançar dos anos, o déficit habitacional aumentava potencialmente, levando o governo em 2009 a criar um novo programa voltado à habitação popular, que será explicado a seguir.

2.6.4 Programa Minha Casa, Minha Vida

A Lei n. 11.977, de 7 julho de 2009, em seu art. 2º, prevê: “O PMCMV tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, que residam em qualquer dos Municípios brasileiros” (BRASIL, 2009).

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em seu texto original (antes da MP 514 de 2010, que foi convertida na Lei n. 12.424 de 2011) compreendia no Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e no Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), sancionado ainda no governo Lula, trazia diretrizes sobre a subvenção econômica em municípios com população de até 50 mil habitantes. Com a Lei n. 12.424 de 2011, já no Governo Dilma, a expansão se deu para a renda familiar, de modo que famílias com a renda mensal até R\$ 4.650,00, pudessem adquirir ou requalificar imóveis urbanos e rurais (FERREIRA, 2017, p. 46).

Segundo D’Amico (2011), a União direcionou a esses programas R\$ 2,5 bilhões e R\$ 500 milhões, para facilitar a aquisição, produção e requalificação do imóvel residencial de famílias que preenchem a renda acima citada, no caso urbano e também a agricultores e trabalhadores rurais.

Nesse sentido, destaca:

O PNHU é destinado às famílias com renda mensal de até dez salários mínimos, sendo que aquelas com renda de até seis salários mínimos têm direito aos subsídios habitacionais do PMCMV, cujo objetivo é complementar a capacidade financeira do proponente para o pagamento do imóvel ou assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das instituições financeiras e agentes financeiros do SFH. As famílias que recebem entre seis e dez salários mínimos têm direito a condições especiais de financiamento imobiliário com os recursos do FGTS.

Já o PNHR tem como objetivo a concessão de subsídios aos agricultores rurais para a construção de moradia em área rural, por meio da aquisição de

material de construção. Para isso, os beneficiários devem estar organizados coletivamente sob Entidade Organizadora (EO), responsável pela divisão dos recursos que lhe são emprestados entre seus participantes. Os recursos financeiros para esse programa são oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) (D'AMICO, 2011, p. 45-46).

Ressalta-se, ainda, que houve uma aplicação de renda superior direcionada ao PNHU do que ao PNHR, por haver um maior desequilíbrio em regiões metropolitanas das grandes cidades. O PMCMV se diferencia dos demais citados até agora pela promessa, devido ao alto investimento (34 bilhões de reais, inicialmente) e a expectativa em reduzir em 14% o déficit habitacional (VASCONCELOS, 2013).

Com objetivo de equalizar os juros, a união também destinou verba ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), assim como direcionou recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Ressaltando que os recursos do FAR têm por objetivo proporcionar empréstimos habitacionais para famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos, ao passo que os recursos do FDS seriam direcionados a famílias com a renda até R\$ 1.395,00.

Nesse sentido, Vasconcelos (2013, p. 63) versa sobre a divisão de acordo com o déficit proporcional de cada estado da federação:

Este talvez tenha sido a maneira mais coerente e justa de distribuir moradias de acordo com a carência de cada estado da Federação, ou seja, quanto maior a população e conseqüentemente o déficit habitacional, este terá um atendimento de acordo com suas necessidades.

Segundo Antunes (2019), o PMCMV se manteve com uma produção crescente até o ano de 2013, desde então, entrou em uma escala decrescente, visto que de 2015 a 2019, a quantidade anual de unidades habitacionais para a faixa de famílias com até 3 salários mínimos foi menor que 50 mil unidades.

2.6.5 Programa Casa Verde e Amarela

Recentemente, o governo de Jair Bolsonaro, através da Lei n. 14.118, de 12 de janeiro de 2021, criou o Programa de financiamento habitacional Casa Verde e Amarela (BRASIL, 2021), visto por muitos como uma reinvenção do Programa

Minha Casa, Minha Vida, criado por seus antecessores, também destinado para incentivo à habitação rural e urbana.

Art. 1º É instituído o Programa Casa Verde e Amarela, com a finalidade de promover o direito à moradia a famílias residentes em áreas urbanas com renda mensal de até R\$ 7.000,00 (sete mil reais) e a famílias residentes em áreas rurais com renda anual de até R\$ 84.000,00 (oitenta e quatro mil reais), associado ao desenvolvimento econômico, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população urbana e rural (BRASIL, 2021).

Ainda é muito precoce qualquer avaliação desse novo programa governamental, até porque, pelo que se apresenta, o programa parece como uma nova roupagem do Programa Minha Casa, Minha Vida, representando uma continuidade daquele.

2.7 O FGTS E SUA IMPORTÂNCIA EM MATÉRIA DE MORADIA

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) foi instituído pela Lei n. 5.107, de 13 de setembro de 1966 e, atualmente, é regido pela Lei n. 8.036, de 11 de maio de 1990. Segundo Costa (2010, p. 12, grifo nosso), se pode entender que o FGTS teve três principais objetivos na sua criação, quais sejam:

a) funcionar como alternativa ao regime de estabilidade no emprego, instituído pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), garantindo ao trabalhador demitido sem justa causa uma indenização pelo tempo de serviço prestado; b) desonerar as empresas dos altos custos representados pela estabilidade aos dez anos de serviço; c) **gerar fonte de recursos para o Banco Nacional da Habitação (BNH) no financiamento da construção de moradias.**

Quanto ao setor habitacional, como já visto, com a criação do BNH e o SFH, o Brasil iniciou um incentivo governamental de moradia. No princípio, segundo Costa (2010), o BNH possuía um fundo garantido pela arrecadação obrigatória de 1% dos salários celetistas e também havia uma taxa compulsória de 4% que era cobrada sobre o recebimento de aluguéis de letras imobiliárias. Mesmo assim, os recursos não eram suficientes para suprir o déficit habitacional.

Assim,

[...] a Lei n. 5.107, de 13 de setembro de 1966, que criou o FGTS, por um lado assegurou aos empregados um pecúlio pelo tempo de serviço prestado às empresas, proporcionando-lhes uma reserva de numerário para quando

fossem dispensados do serviço, podendo inclusive sacá-lo em outros casos previstos em lei, e, por outro lado, garantiu uma fonte de recursos para o BNH para o financiamento habitacional (COSTA, 2010, p. 13).

Após a extinção do BNH, o controle do FGTS passou para a Caixa Econômica Federal. Costa (2010, p. 14) traz uma crítica do Banco Mundial ao regime do FGTS em cenário brasileiro, alegando que a possível oneração dos empresários causaria um desequilíbrio econômico e, conseqüentemente, desemprego acentuado. Como uma possível solução, o Banco Mundial sugere a total eliminação do FGTS ou um acesso mais flexível às contas. Fatos recentes revelam tal flexibilização como o saque aniversário e o saque emergencial, importantes para o atual momento de crise sanitária mundial, por exemplo.

Neste sentido, se pode concluir que uma das funções do FGTS versa sobre a estabilidade do ciclo econômico, bem como a diminuição do déficit habitacional, como destacado:

Os economistas ortodoxos acreditam que as empresas podem produzir, vender e lucrar mais **se houver redução dos custos salariais**. No entanto, a teoria da **demanda efetiva prova que a redução dos salários implica redução do consumo operário, o que afeta negativamente a demanda efetiva e a renda dos empresários**, causando diminuição do nível de emprego, novas reduções salariais – e assim sucessivamente. A afirmação do Banco Mundial de que a legislação trabalhista brasileira, incluindo os impostos sobre a folha de pagamento e os benefícios trabalhistas, compromete negativamente as decisões da empresa sobre contratações e investimentos, afetando diretamente a produtividade e os lucros, é derrubada por Sraffa, ao mostrar que não existe relação unívoca entre custos salariais e nível de emprego. **Portanto, o aumento do custo do trabalho proporcionado pelo FGTS não prejudica o volume de emprego.** [...] Ao longo deste trabalho, **mostrou-se que o FGTS atua como mecanismo estabilizador automático da economia**, reduzindo as flutuações do produto e mantendo o consumo do trabalhador desempregado durante 42% do tempo de procura do novo emprego. Demonstrou-se também que os saques de FGTS contribuem em 0,54% para o crescimento do PIB. Tudo isso produz efeitos cumulativos na economia, sobretudo diante dos ciclos econômicos de baixa atividade, pois geram-se emprego e renda, **contribuindo para a retomada do crescimento e para o desenvolvimento econômico do Brasil** (COSTA, 2010, p. 27, grifo nosso).

Segundo informação do Governo Federal, hoje o FGTS:

[...] aplicou R\$ 60,8 bilhões em operações de financiamento habitacional em 2020. Foram contratadas 420.713 moradias, que garantiram a casa própria a cerca de 1,7 milhão de pessoas em todo o País. Na área de infraestrutura urbana, foram cerca de R\$ 843 milhões financiados, por meio dos programas Pró-Transporte e Pró-Cidades. Os financiamentos foram feitos por meio dos programas Pró-Moradia (que integra o Programa Casa Verde

e Amarela), Carta de Crédito Individual (CCI), Carta de Crédito Associativo (CCA), Apoio à Produção de Habitações, Pró-Cotista e Operações Especiais (FGTS..., 2021).

Destacando o Programa Casa Verde e Amarela, criado pela Lei n. 14.118, de 12 de janeiro de 2021, visto por muitos como uma reinvenção do Programa Minha Casa, Minha Vida, ressalta o Secretário Nacional de Habitação, Alfredo dos Santos (*apud* FGTS..., 2021):

É importante destacar que mais de 80% dos beneficiários do Programa Casa Verde e Amarela são cotistas do FGTS. Ou seja, as pessoas que constituem o fundo são aquelas mais beneficiadas quando vão adquirir sua casa própria. O MDR vem mantendo conversas constantes com o Conselho Curador do FGTS para melhorar ainda mais a efetividade dos recursos nos programas de interesse social.

Ainda segundo informações governamentais, o FGTS apresentou lucro de “R\$ 8,4 bilhões em 2020, com receitas de R\$ 33,4 bilhões e despesas de R\$ 25 bilhões. Os ativos consolidados somaram R\$ 33,4 bilhões e o patrimônio líquido (ativos menos as obrigações), R\$ 113,1 bilhões” (FGTS..., 2021).

Contudo, de acordo com os dados já colecionados e tendo em vista o alto déficit habitacional, pode-se concluir que, apesar do FGTS ser um instrumento importante para o equilíbrio econômico e para a diminuição deste déficit, sozinho não consegue realizar grandes mudanças.

Os itens a seguir versarão sobre o cooperativismo e posterior alternativa para efetivar mecanismos que diminuam a desigualdade habitacional brasileira, como visto anteriormente, e os desafios a serem enfrentados, já que os programas governamentais não são suficientes para tanto.

Mesmo com as políticas públicas destinadas ao setor de habitação, o Brasil jamais alcançou uma condição de plenitude e satisfação total, ou seja, a defasagem de moradias persiste como um problema crônico da sociedade brasileira.

3 O COOPERATIVISMO

Se destaca o cooperativismo brasileiro no presente trabalho pela importância das cooperativas habitacionais na tentativa de diminuição do déficit de moradias. Assim, o presente capítulo se divide em preceitos históricos, passando pela legislação correlata e, finalmente, abordando acerca da atividade das cooperativas habitacionais, bem como breves considerações do direito à cidade.

3.1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DO COOPERATIVISMO

O cooperativismo consiste em um sistema econômico baseado no encontro de pessoas com os mesmos anseios e desejos de participação em um setor específico, juntando seus esforços comuns e organizados de forma conjunta e solidária.

Diferente das grandes corporações capitalistas, cuja finalidade preponderante é a remuneração do capital investido pelo lucro em suas operações, enseja a atividade cooperativista a promoção de suas atividades econômicas, levando-se em consideração suas finalidades, tendo em vista, no entanto, a satisfação social dos seus associados e a promoção da igualdade entre eles.

Essa premissa se denomina ato cooperativo, sendo que, no âmbito da legislação brasileira, está previsto na Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971, a Leis das Cooperativas, em seu art. 79:

Art. 79. Denominam-se atos cooperativos os praticados entre as cooperativas e seus associados, entre estes e aquelas e pelas cooperativas entre si quando associados, para a consecução dos objetivos sociais.
Parágrafo único. O ato cooperativo não implica operação de mercado, nem contrato de compra e venda de produto ou mercadoria (BRASIL, 1971).

A evolução do cooperativismo ao longo dos últimos séculos é paralela ao desenvolvimento da sociedade moderna, de modo que se torna necessário, para a sua compreensão nos dias atuais, fazer uma retrospectiva desse importante ramo de sociedades.

Para uma abordagem do sistema cooperativo nos dias atuais, qualquer que seja sua finalidade, deve ser feita uma pesquisa histórica preliminar, considerando a evolução desse conceito através dos tempos.

A verificação dos fatos e a análise evolutiva do cooperativismo e de sua importância no contexto do mundo moderno é importante para a consolidação do pensamento dessa forma de união de pessoas.

Atualmente o acesso à informação é universal, além disso, os dados se propagam de uma forma intensa e instantânea. Não obstante, os parâmetros atuais de capitalismo e globalização determinam, além da concorrência agressiva, a impessoalidade nos negócios e decisões, e uma busca desenfreada por CEOs (*Chief Executive Officer*), os novos administradores, responsáveis pelo planejamento, gestão e tomadas de decisões, arrojados, eficientes e destituídos de sentimentos. É nesse ambiente que sobrevivem as sociedades cooperativas, com sua forma democrática e igualitária, pessoal e fraterna.

No século XV, persistia o estado absolutista, de onde extrai-se a célebre frase de Luiz XIV, “O estado sou eu”. Neste momento histórico, a sociedade, sobretudo a europeia, era dividida em vários reinos, centralizados na pessoa do rei. Os estados absolutistas dominavam as economias mundiais e eram representados pelas classes de nobrezas dominantes, juntamente com o clero, que detinham a riqueza, poder econômico, religioso e político, concentravam as propriedades e a rendas, excluindo os direitos de ascensão às pessoas desprovidas de nobreza, representadas pela burguesia e pelas camadas mais pobres (VIEIRA, 2012).

Esses estados centralizados determinaram o desbravamento dos mares e a sua expansão econômica pelas colônias americanas, acumulando riquezas e capital. Se, por um lado, espanhóis e portugueses foram os proeminentes na navegação atlântica, expandindo seus territórios para a América e extraindo suas riquezas, a Inglaterra foi o estado que mais se beneficiou, acumulando ouro, prata e diamantes extraídos das colônias ibero-lusitanas da América, cujas metrópoles eram totalmente dependentes da coroa inglesa.

Tal fato propiciou que a Inglaterra reunisse as condições ideais para modificar os padrões de produção econômica com o ambiente favorável à futura Revolução Industrial, que modificou completamente os padrões de produção em massa.

Além disso, e talvez por consequência disso, em face da contemporaneidade e em virtude do desenvolvimento científico nas universidades inglesas, deu-se o aprimoramento das técnicas de produção do ferro e dos

processos siderúrgicos, até então destinadas a forjar canhões, o que propiciou a transformação do ferro em máquinas industriais.

Uma das figuras mais proeminentes dessa fase foi Henry Cort, empresário e metalúrgico inglês, que desenvolveu as técnicas de transformação de minério gusa em lingotes de ferro, com sistemas inovadores de produção (GONZALES, 2018). Com o advento da Revolução Industrial e o desenvolvimento do capital, surgiu a corrente do pensamento liberal, ou o liberalismo, que determinou na concepção das teorias capitalistas de mercado, sobretudo a partir da obra “A Riqueza das Nações” de Adam Smith (SALES, 2010).

Disseminou-se a teoria de que as relações econômicas deveriam se pautar pelo acúmulo de capital e renda na mão dos detentores dos meios de produção e que o livre mercado deveria ser o propulsor do desenvolvimento.

Contraopondo-se à teoria liberal de Adam Smith, Karl Marx desenvolveu seus estudos e lançou a obra “O Capital”, através da qual a dinâmica do progresso econômico deveria privilegiar em primeiro lugar a força de trabalho desenvolvida, a mão de obra dispendida na produção de riquezas e o tempo gasto neste processo.

Com o passar dos anos, houve inicialmente uma aceitação das premissas e teorias liberais por países que implementaram a produção em grande escala e a forma de economia de mercado, representados pela Inglaterra, Estados Unidos e outras nações ricas da Europa, como França e Itália.

A Revolução Russa de 1917 determinou na adoção da teoria marxista e, posteriormente, espalhando-se para outras nações que aderiram voluntariamente ou involuntariamente por dependência da supremacia russa na região. Seguiram-se a China e outras nações, em decorrência de seu regime político instalado.

A queda da bolsa americana, em 1929, e as sucessivas guerras mundiais determinaram um abrandamento do estado liberal total, com o surgimento de políticas e ações estatais que visavam corrigir as distorções causadas pelo mercado, cujas consequências eram o empobrecimento de classes sociais menos favorecidas e falta de acesso a benefícios sociais de qualidade de vida.

Segundo Sales (2010), o início do desenvolvimento de uma economia cooperativa teria ocorrido ainda contemporaneamente à Revolução Industrial, como destaca:

Aconteceu em Rochdale, onde 28 operários, que eram em maioria tecelões, fundamentados no sentimento de cooperação e mutualidade pregados por Robert Owen e Fourier, dentre outros; finalmente conseguiu colocar um funcionamento um empreendimento, que a história registra como marco inicial do cooperativismo. Analisando a época, conclui-se os mentores desta idéia eram homens à frente de seu tempo, buscavam meios de melhorar suas condições sociais e econômicas. Os pioneiros de Rochdale inauguram um armazém, organizado e regido por normas estatutárias que, segundo objetivavam:

- a) formação de capital para emancipação dos trabalhadores mediante economias realizadas com a compra em comum de gêneros alimentícios;
- b) construção de casas para fornecer habitação a preço de custo;
- c) criação de estabelecimentos industriais e agrícolas com duplo objetivo: produzir direta e economicamente tudo o que fosse indispensável aos operários desempregados ou que percebiam baixos salários;
- d) educação a luta contra o alcoolismo;
- e) comercialização (compra e venda) somente a dinheiro, para que os cooperados só assumissem compromissos dentro de suas possibilidades orçamentárias, e evitando o crédito, que considerava um “mal social”.
- f) Cooperação integral (SALES, 2010, p. 28).

Segundo a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB, 2021), em 1844, na cidade de Rochdale, Manchester, no interior da Inglaterra, um grupo de 27 trabalhadores homens e uma mulher, se juntaram para montar seu próprio armazém, visto a dificuldade financeira da época.

Ainda, de acordo com a OCB (2021):

A proposta era simples, mas engenhosa: comprar alimentos em grande quantidade, para conseguir preços melhores. Tudo o que fosse adquirido seria dividido igualmente entre o grupo. Nascia, então, a “Sociedade dos Probos de Rochdale” — primeira cooperativa moderna, que abriu as portas pautada por valores e princípios morais considerados, até hoje, a base do cooperativismo. Entre eles a honestidade, a solidariedade, a equidade e a transparência. A ideia dos 28 pioneiros prosperou. Quatro anos após sua criação, a cooperativa já contava com 140 membros. Doze anos depois, em 1856, chegou a 3.450 sócios com um capital social que pulou de 28 libras para 152 mil libras.

Por óbvio que o desenvolvimento da atividade industrial determinou o ostracismo da atividade até então predominante, que era artesanal. Muitas pessoas foram segregadas nesse momento histórico, à margem do processo industrial. Outros sentiram a diminuição de suas rendas. A busca de alternativas e soluções despertou sentimentos e ideias, que saíram do papel, gerando tentativas e novas expectativas (SALES, 2010).

A partir de então, ideais de união de esforços desenvolveram ideais cooperativos, sem qualquer regulação ou limitação, dado também ao caráter liberal e de poucas intervenções estatais.

O cooperativismo de produção rural teve expansão em alguns países, como França, Escócia e Itália. Em 1895, surgiu o grande marco do cooperativismo mundial que foi a criação da ACI, a Aliança Cooperativa Internacional (SALES, 2010).

Dando continuidade ao seu desenvolvimento e construção histórica acerca do desenvolvimento do cooperativismo a nível mundial, Sales (2010, p. 30), discorre sobre a criação da ACI:

[...] a fundação da ACI foi precedida por intensos debates entre duas correntes: a da “Hegemonia do Produtor”, proposta pelo grupo de Londres, os socialistas cristãos, liderados por Vansitartart Neale, que defendiam a participação como o principal critério rochdaleano de autenticidade cooperativista, e que pregavam a transformação social por intermédio das cooperativas de produção, que seria o instrumento de libertação do trabalhador assalariado, com a participação dos funcionários nos lucros das empresas e a da “Hegemonia do Consumidor”, defendida pelo grupo de Manchester, isto é, pelas organizações cooperativas “Wholesale” é apoiado pelas federações cooperativistas de consumo, que pregavam a transformação social pela organização das cooperativas de consumo, pois entendiam que todas as pessoas são consumidoras e nem todas são trabalhadoras, pôr isso as cooperativas de consumo são universais nos objetivos que defendiam, e portanto, atendiam aos interesses de todas as pessoas.

O século XX foi marcado por ações e intervenções estatais, com a criação de marcos regulatórios, leis, imposição de limites e estabelecimento de premissas básicas, clareza e transparência aos atos cooperativos, sobretudo com a preocupação de uma proteção aos associados mais simples, sujeitos à estrutura administrativa.

3.2 O COOPERATIVISMO NO BRASIL

O cooperativismo teve grande desenvolvimento a nível mundial e poucas restrições ao seu desenvolvimento, dado o seu caráter de inserção de pessoas na esfera econômica de forma mais simples e buscando objetivos idênticos. Outrossim, também se mostrou uma forma de participação econômica de pessoas ou grupos com características democráticas e participativas muito evidentes.

Aqui no Brasil, as cooperativas são presentes desde a época da colonização portuguesa, “estimulada por funcionários públicos, militares, profissionais liberais, operários e imigrantes europeus” (OCB, 2021). De forma

oficial, esse movimento, que teve início no ano de 1889 no estado de Minas Gerais, se desenvolveu e se diversificou em grande velocidade.

Nesse sentido:

Com a propagação da doutrina cooperativista, as cooperativas tiveram sua expansão num modelo autônomo, voltado para suprir as necessidades dos próprios membros, livrando-se da dependência dos especuladores. Embora houvesse um movimento de difusão do cooperativismo, poucas eram as pessoas informadas sobre o assunto. Faltava de tudo um pouco, desde material apropriado à criação de uma entidade de representação que congregasse e defendesse todas cooperativas (OCB, 2021).

Assim, é considerado como o marco do cooperativismo no Brasil a criação da primeira cooperativa de consumo de que se tem registro no país, em Ouro Preto (MG), no ano de 1889, denominada Sociedade Cooperativa Econômica dos Funcionários Públicos de Ouro Preto.

Em 1969, foi criada a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e, no ano seguinte, a entidade foi registrada em cartório. Esta é a única representante e defensora dos interesses do cooperativismo nacional (O COOPERATIVISMO..., 2014).

Outro momento importante do cooperativismo no Brasil foi o advento da Lei n. 5.764, no ano de 1971, disciplinando o funcionamento de todos os tipos de sociedades cooperativas, sua forma de fundação e extinção, criando tempo de duração dos mandatos eletivos e democratizando o acesso às informações (BRASIL, 1971).

A Constituição Federal determinou a total liberdade na criação de cooperativas, vedando a interferência estatal em seu funcionamento, como se verifica no inciso XVIII do art. 5º, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento (BRASIL, 1988).

Além da liberdade de criação de cooperativas, quando dispõe da ordem econômica no país, se verifica pelo parágrafo 2º, do art. 174, que a Constituição Federal determina a estimulação do cooperativismo, conforme assim dispõe:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado

[...]

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo (BRASIL, 1988).

As atividades cooperativas se desenvolveram e se manifestaram sob vários aspectos e em diversos setores econômicos, dinamizando suas atividades e competindo com empresas privadas ou estatais.

A legislação também evoluiu como forma de criar mecanismos de proteção aos associados, relativamente ao seu direito de votar, ser votado, participar ativamente das assembleias, deliberar, de estabelecer parâmetros para aumento de capital, recebimento de valores ou dividendos, enfim, meios que limitam também as gestões administrativas e suas responsabilidades.

A Organização das Cooperativas Brasileiras foi criada em 2 de dezembro de 1969. O fenômeno de representação e defesa dos interesses cooperativistas finalmente ganhava corpo, através de uma sociedade civil sem fins lucrativos.

Para Ninaut e Matos (2008, p. 43):

O cooperativismo brasileiro é representado pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), órgão máximo de representação. Os principais objetivos da OCB estão relacionados à promoção, fomento e defesa do cooperativismo brasileiro, em todas as instâncias políticas e institucionais. Somado aos objetivos, destaca-se o seu comprometimento com a preservação e o aprimoramento do sistema, o incentivo e a orientação das organizações cooperativas [...]. O movimento cooperativista brasileiro é diversificado, dividido em 13 ramos de atividades distintas, sendo eles: Agropecuário; Educacional; Crédito; Saúde; Infra-estrutura; Habitacional; Transporte; Turismo e lazer; Produção; Especial; Mineral; Consumo; Trabalho.

Nesse sentido, a OCB (2021) destaca:

Dois anos depois, a Lei 5.764/71 disciplinou a criação de cooperativas com a instituição de um regime jurídico próprio, destacando o papel de representação da OCB, mas trazendo ainda alguns pontos que restringiam, em parte, a autonomia dos associados. Essa limitação foi superada pela Constituição de 1988, que proibiu a interferência do Estado nas associações, dando início efetivamente à autogestão do cooperativismo.

Segundo Crúzio (1994), a partir da década de 90, o cooperativismo no Brasil se demonstrou por duas vertentes. Uma vertente analisa o “cooperativismo tradicional, herdeiro, em certo sentido, do cooperativismo elitista que imperou no

Brasil” (FLEURY, 1980). Porém, sem a intervenção estatal, o setor estava empenhado em apresentar um desenvolvimento econômico que surpreendesse o entendimento técnico.

Ainda sobre essa primeira vertente, Chiariello e Costa (2014, p. 2) enfatizam:

O modelo de gestão do cooperativismo tradicional se identifica com a gestão das empresas de capital e é defendido por diversos órgãos representativos das cooperativas nos estados, através das organizações estaduais de cooperativas e, em âmbito nacional, pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB). Segundo a OCB (2007), de 1990 a 2006 constatou-se um expressivo aumento no número de empreendimentos cooperativos registrados. Em 1990 havia 3340 cooperativas registradas junto à OCB, e 16 anos depois, em 2006, esse número saltou para 7603 empreendimentos, distribuídos por vários ramos de atividade, contando com 7.393.075 associados e empregando 218.415 funcionários.

A outra vertente é voltada para a dinâmica solidária e busca potencializar as demandas sociais por trabalho e renda na formação de cooperativas populares:

Tal vertente entende a associação de trabalhadores em cooperativas como um instrumento de resistência frente à exclusão do mercado de trabalho formal, vislumbrando a permanência do empreendimento para além dos momentos de crise capitalista (CHIARIELLO; COSTA, 2014, p. 2).

Focados no preceito social dos cooperados, estes empreendimentos estão conectados a fontes solidárias, sendo regulados pela autogestão dos trabalhadores, “subordinando a racionalidade técnica à racionalidade social” (CHIARIELLO; COSTA, 2014).

No ano de 2003, foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES, diretamente vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego, que financia e auxilia iniciativas econômicas de trabalhadores cooperados. Conforme dados da SENAES, no ano de 2007 havia 20.087 empreendimentos econômicos solidários em plena atividade no Brasil, possuindo 1.634.375 associados (CHIARIELLO; COSTA, 2014).

Cumprindo ainda ressaltar que a cooperativa é uma forma moderna de organização da sociedade civil, visto o desenvolvimento socioeconômico dos cooperados/associados e da comunidade em seu entorno, promovendo, ainda, a efetivação e resgate da cidadania de toda sociedade através da participação, exercício da democracia e autonomia.

Bialoskorski Neto (2002), por sua vez, entende que as cooperativas têm duas dimensões, social e econômica, tendo como principais focos os associados e a comunidade envolvida.

Então, o setor cooperativista no país sempre teve uma função relevante no desenvolvimento da sociedade, já que proporciona acesso a crédito, saúde, educação, moradia, ao mercado de trabalho, dentre outros.

3.3 PRINCÍPIOS QUE REGEM O COOPERATIVISMO

Cada cooperativa deve ter um objetivo social que vincule seus associados neste propósito. Uma cooperativa, não obstante ser uma empresa que atua, inclusive, concorrendo com outras empresas estatais ou privadas, deve estar atenta aos seus princípios. Os princípios do cooperativismo representam o caminho para sua formação e atuação econômica e social.

A Lei Federal n. 5.764, de 1971, define no seu artigo 4º quais são as características das sociedades cooperativas:

Art. 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, distinguindo-se das demais sociedades pelas seguintes características:

- I - adesão voluntária, com número ilimitado de associados, salvo impossibilidade técnica de prestação de serviços;
- II - variabilidade do capital social representado por quotas-partes;
- III - limitação do número de quotas-partes do capital para cada associado, facultado, porém, o estabelecimento de critérios de proporcionalidade, se assim for mais adequado para o cumprimento dos objetivos sociais;
- IV - inaccessibilidade das quotas-partes do capital a terceiros, estranhos à sociedade;
- V - singularidade de voto, podendo as cooperativas centrais, federações e confederações de cooperativas, com exceção das que exerçam atividade de crédito, optar pelo critério da proporcionalidade;
- VI - quorum para o funcionamento e deliberação da Assembléia Geral baseado no número de associados e não no capital;
- VII - retorno das sobras líquidas do exercício, proporcionalmente às operações realizadas pelo associado, salvo deliberação em contrário da Assembléia Geral;
- VIII - indivisibilidade dos fundos de Reserva e de Assistência Técnica Educacional e Social;
- IX - neutralidade política e discriminação religiosa, racial e social;
- X - prestação de assistência aos associados, e, quando previsto nos estatutos, aos empregados da cooperativa;
- XI - área de admissão de associados limitada às possibilidades de reunião, controle, operações e prestação de serviços (BRASIL, 1971).

Em 1995, a Aliança Cooperativa Internacional estabeleceu as diretrizes fundamentais que devem nortear o setor cooperativo, estabelecidos como verdadeiros princípios do cooperativismo, o que se mantém até hoje, quais sejam:

- 1) ADESÃO LIVRE E VOLUNTÁRIA: As cooperativas são organizações voluntárias, abertas a todas as pessoas aptas a utilizar os seus serviços e assumir as responsabilidades como membros, sem discriminação de sexo ou gênero, social, racial, política e religiosa.
- 2) GESTÃO DEMOCRÁTICA: As cooperativas são organizações democráticas, controladas pelos seus membros, que participam ativamente na formulação das suas políticas e na tomada de decisões. Os homens e as mulheres, eleitos como representantes dos demais membros, são responsáveis perante estes. Nas cooperativas de primeiro grau, os membros têm igual direito de voto (um membro, um voto); as cooperativas de grau superior são também organizadas de maneira democrática.
- 3) PARTICIPAÇÃO ECONÔMICA: Os membros contribuem equitativamente para o capital das suas cooperativas e controlam-no democraticamente. Parte desse capital é, normalmente, propriedade comum da cooperativa. Os membros podem receber, habitualmente, havendo condições econômico financeiras para tanto, uma remuneração sobre o capital integralizado, como condição de sua adesão. Os membros destinam os excedentes a uma ou mais das seguintes finalidades: desenvolvimento da cooperativa, possibilitando a formação de reservas, em parte indivisíveis; retorno aos sócios na proporção de suas transações com as cooperativas e apoio a outras atividades que forem aprovadas pelos associados.
- 4) AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA: As cooperativas são organizações autônomas, de ajuda mútua, controladas pelos seus membros. Se firmarem acordos com outras organizações, incluindo instituições públicas, ou recorrerem a capital externo, devem fazê-lo em condições que assegurem o controle democrático pelos seus membros e mantenham a autonomia da cooperativa.
- 5) EDUCAÇÃO, FORMAÇÃO E INFORMAÇÃO: As cooperativas promovem a educação e a formação dos seus membros, dos representantes eleitos e dos trabalhadores, de forma que estes possam contribuir, eficazmente, para o desenvolvimento das suas cooperativas. Informam o público em geral, particularmente os jovens e os líderes de opinião, sobre a natureza e as vantagens da cooperação.
- 6) INTERCOOPERAÇÃO: As cooperativas servem de forma mais eficaz aos seus membros e dão mais força ao movimento cooperativo, trabalhando em conjunto, através das estruturas locais, regionais, nacionais e internacionais.
- 7) INTERESSE PELA COMUNIDADE: As cooperativas trabalham para o desenvolvimento sustentado das suas comunidades através de políticas aprovadas pelos membros (MEINEN; PORT, 2014, p. 30-41).

Se verifica pela interpretação de cada um dos princípios, e inclusive de todos eles coletivamente, que estão vinculados à igualdade, à dignidade dos associados e da população em geral, que buscam a efetivação de direitos e anseios sociais e devem existir no âmbito de um estado democrático de direito, como destacam Meinen e Port (2014, p. 37):

Os valores e os princípios do cooperativismo, como se sabe, estão em perfeita sintonia com o que se quer como norteadores de vida para os

jovens e também adultos desta nação. O conceito de cidadania plena incorpora tais imperativos humanísticos. Por isso, não se deve economizar em ações que coloquem em prática esta diretriz. Educar, formar e informar é fundamental, pois quanto mais cooperativa for a nação, mais próspera e justa ela será.

Quanto mais presente a população estiver das cooperativas e estas estiverem cercadas de pessoas com mesmos propósitos, mais desenvolvida será a comunidade atendida, mais igualitária e com direitos preservados será esta população.

O tema cooperativismo, apesar de tão presente na realidade das cidades brasileiras, não é de conhecimento geral da população, salvo raras exceções.

Inseridas no setor econômico, diversas empresas cooperativas atuam prestando serviços, produzindo e comercializando produtos agrícolas, minerais ou industriais, e fazem parte do dia a dia da população.

Algumas cooperativas são detentoras de marcas conhecidas nacionalmente, como Sicoob, no setor financeiro, Aurora Alimentos, Copersucar que inclusive é conhecida e associada por ter patrocinado uma equipe de Fórmula 1, do brasileiro Emerson Fittipaldi (MONTANINI, 2021), Cooxupé, Cocamar, entre outras.

Diversas pequenas cooperativas atuam em setores especiais da atividade econômica, como, por exemplo, na distribuição de energia elétrica. Tal fato tem estrita relação com o desinteresse das empresas estaduais estatais de se aventurarem em localidades de baixa densidade demográfica, por não ser atrativo economicamente, o que abriu espaço para o esforço comum das populações em buscar diretamente a resolução de seus problemas.

Neste setor específico, de distribuição de energia elétrica, o estado de Santa Catarina possui mais da metade de todas as cooperativas existentes no Brasil, das quais destacam-se: Cersul (Turvo), Cooperzem (Armazém), Cergral (Gravatal), Coopera (Forquilha), dentre mais de três dezenas de empresas da mesma natureza.

Os setores de atuação também são os mais diversificados possíveis, existindo, além das citadas, as que atuam no ramo de transporte de passageiros, transportes de cargas, serviços médicos, serviços odontológicos, trabalhos não especializados, supermercados etc.

Como foi dito, mesmo estando presente no cotidiano dos brasileiros, a grande maioria da população desconhece a sua origem, legislação, forma de

constituição, finalidade das assembleias e muitos sequer sabem ou encontram-se associados a alguma delas.

3.4 LEI FEDERAL N. 5.764/1971

A Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971, define a política nacional de cooperativismo e institui o regime jurídico das sociedades cooperativas. Em seus artigos 1º e 2º define:

Art. 1º Compreende-se como Política Nacional de Cooperativismo a atividade decorrente das iniciativas ligadas ao sistema cooperativo, originárias de setor público ou privado, isoladas ou coordenadas entre si, desde que reconhecido seu interesse público.

Art. 2º As atribuições do Governo Federal na coordenação e no estímulo às atividades de cooperativismo no território nacional serão exercidas na forma desta Lei e das normas que surgirem em sua decorrência.

Parágrafo único. A ação do Poder Público se exercerá, principalmente, mediante prestação de assistência técnica e de incentivos financeiros e creditórios especiais, necessários à criação, desenvolvimento e integração das entidades cooperativas (BRASIL, 1971).

O grande diferencial do sistema cooperativo é a sua democracia interna, no capítulo IX da mencionada lei, destaca a importância da representatividade da cooperativa:

Art. 38. A Assembléia Geral dos associados **é o órgão supremo da sociedade**, dentro dos limites legais e estatutários, tendo poderes para decidir os negócios relativos ao objeto da sociedade e tomar as resoluções convenientes ao desenvolvimento e defesa desta, e suas deliberações vinculam a todos, **ainda que ausentes ou discordantes**.

§ 1º As Assembléias Gerais serão convocadas com antecedência mínima de 10 (dez) dias, em primeira convocação, mediante editais afixados em locais apropriados das dependências comumente mais freqüentadas pelos associados, publicação em jornal e comunicação aos associados por intermédio de circulares. Não havendo no horário estabelecido, *quorum* de instalação, as assembleias poderão ser realizadas em segunda ou terceira convocações desde que assim permitam os estatutos e conste do respectivo edital, quando então será observado o intervalo mínimo de 1 (uma) hora entre a realização por uma ou outra convocação.

§ 2º A convocação será feita pelo Presidente, ou por qualquer dos órgãos de administração, pelo Conselho Fiscal, ou após solicitação não atendida, por 1/5 (um quinto) dos associados em pleno gozo dos seus direitos.

§ 3º **As deliberações nas Assembléias Gerais serão tomadas por maioria de votos dos associados presentes com direito de votar** (BRASIL, 1971, grifo nosso).

Como visto no artigo supracitado, a referida lei deixa claro que a Assembleia Geral dos associados é o órgão supremo da sociedade e suas

deliberações vinculam a todos, ainda que ausentes ou discordantes. Assim, a Assembleia Geral é a instância última de deliberação sobre todas as ações primordiais da cooperativa, sendo ratificada pelos associados.

Para Chiariello e Costa (2014, p. 2, grifo nosso), tais decisões:

[...] respeitam uma determinação pela base, e ao coletivo do empreendimento cabe aprovar ou vetar as propostas oriundas dos órgãos de administração ou conselhos. Estes órgãos são responsáveis pela gestão propriamente dita da cooperativa, sendo compostos por membros escolhidos por seus diversos setores, imbuídos de competência para elaborar propostas de gestão, submetê-las à assembleia e executá-las em caso de aprovação. **Nota-se que este mecanismo de sujeição dos objetivos da empresa ao corpo de associados/trabalhadores, deve ser o inverso do praticado pelas empresas de capital.** Nestas, o ordenamento da execução é determinado pelo pequeno grupo de proprietários/acionistas ou seus representantes, sendo obrigatório seu cumprimento pelos trabalhadores. **A propriedade coletiva da cooperativa permeia a lógica de sua democracia interna, ficando a Assembleia Geral e suas deliberações submetidas ao corpo de associados.** Ocorre que, para alguns autores, a organização administrativa da cooperativa acaba por confundir as esferas de propriedade e de controle, gerando impasses em sua gestão.

De acordo com Zylberstajn (2005), o aumento da complexidade nas atividades da cooperativa encontraria um benefício com a separação entre propriedade e controle da empresa. As atividades mais complexas das cooperativas deveriam ser gerenciadas por profissionais contratados.

O art. 103 da referida lei determina que as cooperativas permanecerão subordinadas, na parte normativa, ao Conselho Nacional de Cooperativismo, com exceção das de crédito, das seções de crédito das agrícolas mistas e das de habitação, cujas normas continuarão a ser baixadas pelo Conselho Monetário Nacional, relativamente às duas primeiras, e o Banco Nacional de Habitação, com relação à última (BRASIL, 1971).

A legislação mencionada também trouxe, em seu art. 105, que a representação do sistema cooperativista nacional cabe à Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), sociedade civil, com sede na Capital Federal, órgão técnico-consultivo do Governo, estruturada nos termos desta Lei, sem finalidade lucrativa (BRASIL, 1971).

Ainda destaca as competências da OCB, que consistem em manter neutralidade política e discriminação racial, religiosa e social; integrar todos os ramos das atividades cooperativistas; manter registro de todas as sociedades

cooperativas que, para todos os efeitos, integram a OCB; manter serviços de assistência geral ao sistema cooperativista, seja quanto à estrutura social, seja quanto aos métodos operacionais e orientação jurídica, mediante pareceres e recomendações, sujeitas, quando for o caso, à aprovação do Conselho Nacional de Cooperativismo - CNC; denunciar ao Conselho Nacional de Cooperativismo práticas nocivas ao desenvolvimento cooperativista; opinar nos processos que lhe sejam encaminhados pelo Conselho Nacional de Cooperativismo; dispor de setores consultivos especializados, de acordo com os ramos de cooperativismo; fixar a política da organização com base nas proposições emanadas de seus órgãos técnicos; exercer outras atividades inerentes à sua condição de órgão de representação e defesa do sistema cooperativista; manter relações de integração com as entidades congêneres do exterior e suas cooperativas (BRASIL, 1971).

Também preconiza a constituição da OCB em entidades, uma para cada Estado, Território e Distrito Federal, criadas com as mesmas características da organização nacional, bem como a previsão de obrigatoriedade do registro, conforme o art. 107:

Art. 107. As cooperativas são obrigadas, para seu funcionamento, a **registrar-se na Organização das Cooperativas Brasileiras ou na entidade estadual**, se houver, mediante apresentação dos estatutos sociais e suas alterações posteriores.

Parágrafo único. Por ocasião do registro, a cooperativa pagará 10% (dez por cento) do maior salário mínimo vigente, se a soma do respectivo capital integralizado e fundos não exceder de 250 (duzentos e cinquenta) salários mínimos, e 50% (cinquenta por cento) se aquele montante for superior (BRASIL, 1971, grifo nosso).

Quanto às cooperativas habitacionais, destaca-se o disposto no artigo 92:

Art. 92. A fiscalização e o controle das sociedades cooperativas, nos termos desta lei e dispositivos legais específicos, serão exercidos, de acordo com o objeto de funcionamento, da seguinte forma:

- I - as de crédito e as seções de crédito das agrícolas mistas pelo Banco Central do Brasil;
- II - as de habitação pelo Banco Nacional de Habitação (BRASIL, 1971).

Tendo em vista o estudo legislativo das cooperativas, importante destacar as principais modalidades de cooperativas, o que se faz no item a seguir.

3.5 AS COOPERATIVAS HABITACIONAIS

As sociedades cooperativas são classificadas de acordo com o seu objetivo particular ou sua finalidade, visto que a natureza técnica de suas atividades não é a mesma em todas as cooperativas. Como já mencionado, existem cooperativas de trabalho, industriais, de produção primária, bens e serviços (especializados ou não), de consumo, concessão de crédito, entre outras.

De acordo com Valadares (2003), Bernard Lavergne considera a existência de três grandes categorias de cooperativas: de consumo (comercialização), produção e de crédito. Em contrapartida, Müller classificou as cooperativas em econômicas e industriais. Na primeira categoria estão as cooperativas de consumo, produção e de compras; e as industriais, por sua vez, são as cooperativas manufatureiras, de beneficiamento de produtos e demais atividades industriais.

Além disso, Pinho (1962 *apud* VALADARES, 2003, p. 3) apresenta a seguinte classificação de cooperativas:

- I. Cooperativas de primeiro grau:
 - a) Cooperativas de produção ou de produtores:
 - 1) agrícola ou agropecuária
 - 2) industrial
 - b) Cooperativas de consumo ou de consumidores:
 - 1) de bens
 - 2) de serviços
 - c) Cooperativas de Crédito
 - d) Cooperativas mistas
- II. Cooperativas de segundo grau (Federações, Uniões, Centrais, etc.).
- III. Cooperativas de terceiro grau (Confederações)

No que tange às cooperativas de primeiro grau, Valadares (2003) explica que as de produção reúnem os cooperados para a prática em conjunto de todas as atividades da produção ou em determinadas fases. Aqui estão incluídas as cooperativas de produção agrícola, de produção industrial, de beneficiamento de produtos, de compras em comum, de vendas em comum, de construção de casas populares, editoras, entre outras.

Quando se trata de cooperativas de consumo, estas têm por objetivo oferecer aos cooperados bens e serviços, e podem ser classificadas em abertas, ou seja, admitem pessoas externas ao grupo de usuários, e fechadas, que são restritas quanto a admissão de cooperados. As cooperativas de crédito possuem como

principal objetivo obter vantagens aos cooperados, através do auxílio mútuo e da gestão direta, eliminando o financiador intermediário e proporcionando empréstimos a juros menores aos de mercado, estimulando a poupança (VALADARES, 2003).

Em relação às cooperativas de segundo grau, Valadares (2003, p. 4) esclarece:

As Cooperativas de Segundo Grau são as Centrais e Federações de cooperativas, e “objetivam organizar, em comum e em maior escala, os serviços econômicos e assistenciais de interesse das filiadas, integrando e orientando suas atividades, bem como facilitando a utilização recíproca dos serviços” (Lei 5.764/71, artigo 82). Ambas conjugam as atividades econômicas e assistenciais de suas filiadas num plano superior, supervisionando-as, controlando-as e executando grande parcela de seus serviços, de acordo com o disposto no respectivo estatuto.

Por sua vez, as cooperativas de terceiro grau, que são as confederações:

[...] reúnem três ou mais cooperativas centrais ou federações. Ao reunir estas sociedades de segundo grau as confederações centralizam grande parte de suas atividades, suprindo deficiências e realizando serviços que sejam superiores à capacidade das filiadas (VALADARES, 2003, p. 4).

Na legislação brasileira, a classificação de cooperativas está prevista no Decreto-lei n. 22.239, de 19 de dezembro de 1932, que é a primeira lei especial a regulamentar as cooperativas brasileiras, classificando as sociedades cooperativas nas seguintes categorias:

Art. 21. As sociedades cooperativas podem-se classificar nas seguintes categorias principais:

- I. Cooperativas de produção agrícola
- II. Cooperativas de produção industrial
- III. Cooperativas de trabalho (Profissional ou de classe)
- IV. Cooperativas de beneficiamento de produtos
- V. Cooperativas de compras em comum
- VI. Cooperativas de vendas em comum
- VII. Cooperativas de consumo
- VIII. Cooperativas de abastecimento
- IX. Cooperativa de crédito
- X. Cooperativas de seguros
- XI. Cooperativas de construção de casas populares
- XII. Cooperativas editoras e de cultura intelectual
- XIII. Cooperativas escolares
- XIV. Cooperativas mistas
- XV. Cooperativas centrais
- XVI. Cooperativas de cooperativas (federações) (BRASIL, 1932).

Já o Decreto-lei n. 59, de 21 de novembro de 1966, classifica as cooperativas da seguinte maneira:

Art. V – As sociedades cooperativas assim se classificam, segundo sua área de ação e objetivos:

- I) de 1º grau:
 - a) cooperativas locais
 - b) cooperativas regionais
- II) de 2º grau:
 - a) cooperativas centrais
 - b) cooperativas de cooperativas
- III) de 3º grau:
 - a) confederação de cooperativas (BRASIL, 1966).

A OCB, em seu estatuto, precisamente em seu art. 27 classifica as cooperativas nas seguintes modalidades:

- Agropecuário – cooperativas de produtores rurais ou agropastoris, cujos meios de produção pertencem ao cooperado;
- Consumo – cooperativas de compras em comum de artigos de consumo para seus associados;
- Crédito – cooperativas que promovem a poupança e financiam necessidades ou empreendimentos de seus associados;
- Educacional – cooperativas de pais destinadas à educação básica de seus filhos; e cooperativas de alunos (maiores de idade) de escolas técnicas;
- Energia, Telecomunicação e Serviço – cooperativas que atendem diretamente o quadro social com serviços públicos e comunitários;
- Especial – cooperativas de diversas finalidades, constituídas por pessoas que precisam de tutela e atenção especial, como as cooperativas de menores de 18 anos e índios aculturados;
- Habitacional – cooperativas de construção, manutenção e administração de conjuntos sociais para seu quadro social;
- Mineral – cooperativas de exploração e/ou lavra de minérios;
- Produção – cooperativas que produzem um ou mais tipos de bens e mercadorias, nas quais os meios de produção constituem propriedade coletiva da pessoa jurídica e não propriedade individual do cooperado;
- Saúde – cooperativas dedicadas à preservação e recuperação da saúde humana;
- Trabalho – cooperativas de trabalhadores de todas as categorias profissionais que prestam serviços a terceiros;
- Lazer e Turismo – inclusive cooperativas dedicadas ao ecoturismo.
- Outro – cooperativas que não se enquadram nos ramos já definidos (BRASIL, 1971).

Dentre os setores pesquisados do cooperativismo, as cooperativas habitacionais representam as menos comuns, havendo uma perspectiva de incremento desse setor associativo.

Ainda quanto à sua natureza, elas podem existir com distintas formas de constituição ou tipos. De acordo com Kalil (2004, p. 39, grifo nosso):

O cooperativismo é entendido como um processo associativo, pelo qual os homens livres aglutinam forças de produção, capacidade de consumo e poupança para se desenvolverem econômica e socialmente, elevando seu padrão de vida e beneficiando a sociedade pelo aumento e barateamento da produção, do consumo e do crédito. **As cooperativas de habitação**

podem assumir diversos tipos: (a) as que constroem para os associados, sem fins lucrativos, mediante pagamento financiado em 20, 30 e até 65 anos; (b) as de construção para locação a preços módicos; (c) as que emprestam dinheiro para os associados construírem ou comprarem casas e outras modalidades; e (d) as do tipo mistas, com outros segmentos cooperativos, financiadas com recursos próprios dos associados ou em conjunto com órgãos financiadores públicos ou privados, subsídios e outras modalidades.

Kalil (2001), realizou um estudo em sua tese de doutorado sobre cooperativas habitacionais, onde analisou experiências sobre a habitação cooperativa em diversos países europeus, latinoamericanos e norte-americanos. No Brasil, destacou principalmente as experiências de cooperativas habitacionais até a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, que, como visto, organizou a estrutura cooperativista baseada nos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoops), sob controle e dependência do BNH.

Com a constituinte de 1988, que ratificou a autonomia das cooperativas, gerou “a implantação e expansão das cooperativas auto gestionárias junto à população urbana de diversas cidades brasileiras” (KALIL, 2004, p. 40).

A OCB, em 1997, registrou 184 cooperativas habitacionais e atendeu mais de quarenta mil cooperados. Segundo os dados, as mais de quarenta cooperativas da região sul do Brasil abrangiam cerca de 10% do número de cooperados (KALIL, 2004).

Nesse sentido, destaca-se:

Das experiências brasileiras a partir da década de 1990, as mais relevantes foram as de cooperativas habitacionais de mercado ou abertas, especialmente no mercado paulista, na forma de autofinanciamento em parceria com empreiteiras [...]. Outras formas são as cooperativas classistas, as cooperativas habitacionais com assessoria técnica e as cooperativas habitacionais auto gestionárias, que têm sido crescentes no Rio Grande do Sul, incluindo empreendimentos em Porto Alegre, Novo Hamburgo, Pelotas, Erechim e Passo Fundo, entre outros municípios (KALIL, 2004).

Num primeiro momento, deve se distinguir as cooperativas habitacionais dos mutirões habitacionais simples, em virtude da instituição formal das primeiras, que exigem a existência do seu estatuto social, deliberações em assembleia e todos os demais requisitos legais já mencionados.

Os mutirões habitacionais simples, ou não formalizados como cooperativas, também representam forma de associação ou cooperação entre pessoas com objetivos afins, sem que haja a formalização de sua constituição. As

cooperativas formalizadas também podem atuar sob regime de mutirão habitacional, quando este for decidido em assembleia das cooperativas habitacionais (KALIL, 2004).

Os mutirões habitacionais são organizações formadas por grupos de pessoas que se dispõem a construir suas futuras casas. De acordo com Felipe (1996 *apud* KALIL, 2004, p. 40) “mutirão é a construção do conjunto pelo sistema de auxílio mútuo; isto é, os interessados participam com a mão-de-obra, não apenas para a construção de sua futura moradia, mas para a construção de todo o conjunto”.

Dos estudos de Kalil (2004), sobre a experiência brasileira, destaca-se:

Entre as experiências brasileiras de mutirões habitacionais, algumas se encontram sistematizadas, como o Movimento Popular da Vila Remo, reurbanização de favela situada em Santo Amaro, com reconstrução de 37 casas (BONDUKI, 1992). A Cooperativa de Moradores de São Bernardo, do movimento dos favelados de São Bernardo do Campo, surgida em 1979 e descrita por Gohn (1991, p. 117-121), desenvolveu um processo de mutirão para a construção de cinquenta novas moradias financiadas pela Secretaria da Habitação de São Paulo, com regulamentação e infra-estrutura realizada pela prefeitura. Empreendimentos habitacionais por mutirão autogerido em São Paulo desenvolveram-se durante o período de 1989-1992 (BONDUKI, 1992, 1996a, 1996b, 1996c). Outras experiências significativas de mutirão habitacional ocorreram nos municípios de Diadema, SP (HEREDA; ALONSO, 1996); em Belo Horizonte, MG, (URBEL, 1996); em Londrina, PR (SOUZA, 1996); e em Fortaleza, CE (CABANNES, 1996).

As políticas sociais direcionadas aos moradores de baixa renda, destacando o objeto do presente estudo, políticas de habitação ou urbanização, utilizam grandiosos recursos econômicos, públicos, privados ou mistos, bem como recursos humanos dos órgãos do governo, de ONGs ou dos próprios usuários. Por isso, Kalil (2004) destaca a importância de se analisar a satisfação dos usuários, pois são estes que ditam os critérios para avaliação do impacto social desses empreendimentos.

Para Vieira *et al.* (2003, p. 2):

As cooperativas apresentam grande potencial e possibilidades de se transformarem em instrumentos de mudança política, econômica e social, na medida em que valorizam e emancipam o cidadão, principalmente o mais excluído, como as pessoas de baixa renda que não tiveram oportunidade de adquirir sua casa própria.

No Brasil, visualizam-se os três tipos de cooperativas habitacionais, sendo elas “as que realizam compras em comum, as que constroem suas casas através de

mutirão e as que realizam a contratação de uma construtora que se responsabiliza por toda a construção do imóvel” (VIEIRA *et al.*, 2003, p. 3).

Porém, as cooperativas sofrem as consequências das dificuldades e instabilidade governamental, com exceção das cooperativas que se transformam em empresas de construção ou imobiliárias. É o que destacam Vieira *et al.* (2003, p. 3):

Segundo informações do censo encomendado pela OCB (Organização das Cooperativas do Brasil) à Universidade de Brasília (UNB) em 1997, cerca de 53,1% das cooperativas compram o terreno com recursos próprios e mais de 56% realizam a obra e disponibilizam imóveis através do autofinanciamento. Ao longo da década de 90, as cooperativas habitacionais se mantiveram estáveis. Elas estavam distribuídas em 17 estados, com mais de 46 mil associados e cerca de 1.300 empregados. A OCB registrava em dezembro de 1998, 202 cooperativas em funcionamento. No âmbito regional, a região Sudeste, concentra mais da metade das cooperativas, seguida pela região Centro-Oeste e depois da região Sul. De acordo com os dados apresentados pelo censo, a maioria das cooperativas (84%) visa a construir exclusivamente moradias, enquanto as restantes (16%) se ocupam também da manutenção e de reformas dos imóveis ocupados.

Conceituando o cooperativismo habitacional:

O Cooperativismo Habitacional tem contribuído, sem dúvida, para diminuir o déficit em relação a moradia que atualmente assola o país. As Cooperativas Habitacionais tem sido freqüentemente uma eficaz alternativa para muitas pessoas que moram em condições precárias e por muitas que não tem onde morar. Além da aquisição de moradia, as cooperativas habitacionais são uma forma das pessoas de classe média e alta se organizar, como uma maneira de deixar de pagar o aluguel ou como simples forma de aquisição ou troca de imóvel. Porém, a existência de parcerias é muito importante para o desenvolvimento do cooperativismo e para a própria garantia de sobrevivência das cooperativas habitacionais. As universidades, ONG's (Organizações Não Governamentais), Centros Tecnológicos, Governo e iniciativa privada, podem se transformar em parceiros imprescindíveis ao sucesso do cooperativismo habitacional. O próprio Sistema Cooperativista Brasileiro, através das OCE's com projetos de educação cooperativista e mesmo da divulgação dessa forma de se organizar, torna-se um importante **cúmplice de experiências bem sucedidas que certamente aconteceriam. A formações de centrais do cooperativismo habitacional contribuiria para a obtenção de maior representatividade e consequentemente promoveria meios para o alcance de bons resultados** (VIEIRA *et al.*, 2003, p. 7, grifo nosso).

O governo por várias oportunidades já fomentou o cooperativismo brasileiro, possuindo um papel relevante, regulando o setor através de leis, estimulando seu desenvolvimento e, além disso, oferecendo infraestrutura, através de suas cooperativas, créditos e outros subsídios, além da moradia conquistada

através das cooperativas, para que os cidadãos moradores tenham dignidade em sua morada.

Dessa forma,

Mesmo diante de muitos problemas, as cooperativas habitacionais tem conseguido oferecer aos seus associados o que elas se propõem, a moradia. Através de contratos com construtoras ou mesmo do regime de mutirão, verificou-se a **satisfação dos associados com suas casas e muitas perspectivas de melhoria de vida, devido a conquista inicial da casa própria** (VIEIRA *et al.*, 2003, p. 7, grifo nosso).

Após o estudo do cooperativismo, suas características, modalidades e embasamento legal, se faz necessário investigar uma possível alternativa a este instrumento, com objetivo de concretizar o direito à moradia, previsto no ordenamento jurídico brasileiro, o que será realizado no próximo capítulo.

4 A ALTERNATIVA DO COOPERATIVISMO COMO INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

4.1 A PERSPECTIVA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO SETOR HABITACIONAL

A gestão coletiva, ou autogestão, demonstra o ideal de democracia rumo ao entendimento do novo meio de produção como o melhor caminho para superação dos obstáculos capitalistas e suas formas de gestão. A economia solidária pressupõe uma forma de exaltação das liberdades, comumente violadas, seja por questões políticas ou econômicas.

Nesse sentido, Sen (2010, p. 29) ensina que existem vários tipos de privação de liberdade:

Um número imenso de pessoas em todo o mundo é vítima de várias formas de privação de liberdade. Fomes coletivas continuam a ocorrer em determinadas regiões, negando a milhões a liberdade básica de sobreviver. Mesmo nos países que já não são esporadicamente devastados por fomes coletivas, a subnutrição pode afetar numerosos seres humanos vulneráveis. Além disso, muitas pessoas têm pouco acesso a serviços de saúde, saneamento básico ou água tratada, e passam a vida lutando contra uma morbidez desnecessária, com frequência sucumbindo à morte prematura.

O Ministério do Trabalho, em junho de 2003, instituiu a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) e, desde sua criação, o órgão tem objetivo de realizar um levantamento de informações para criação de um banco de dados sobre o tema. O Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES) é o resultado deste mapeamento e consiste no banco de dados dos empreendimentos de economia solidária de todo o país. O mencionado sistema detém informações de Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) e de Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento (EAF) (ANTUNES; CONTI, 2019).

De acordo com Chiariello (2020, p. 103):

O primeiro mapeamento foi realizado em 2005, registrando em sua primeira etapa cerca de 18 mil empreendimentos. Em 2007 houve uma complementação, chegando-se a quase 22 mil empreendimentos. O segundo mapeamento foi realizado entre 2010 e 2013 e abrangeu também órgãos de apoio e fomento e as políticas públicas [como Empreendimentos Econômicos Solidários (EES), as Entidades de Apoio e Fomento (EAF) e também políticas públicas voltadas à Economia Solidária (PPES)], totalizando quase 20 mil empreendimentos.

Os principais objetivos do SIES, desde sua criação, foram identificar a economia solidária no Brasil, fortalecer e integrar suas redes, bem como a produção, comercialização e consumo ético, fornecer dados para estudos e pesquisas e dar visibilidade à economia solidária. Se propôs a contribuir com o conhecimento sobre a realidade da Economia Solidária no Brasil, como um instrumento importante no planejamento de políticas públicas, além de permitir a ampliação e reconhecimento de uma realidade social até então oculta nas pesquisas oficiais brasileiras (SILVA, 2017).

Os Empreendimentos Econômicos Solidários são instituições que possuem as seguintes características:

- coletivas - serão consideradas as organizações suprafamiliares, singulares e complexas, tais como: associações, cooperativas, empresas autogestionárias, grupos de produção, clubes de trocas, redes etc.;
- cujos participantes ou sócios(as) são trabalhadores(as) dos meios urbano e rural que exercem coletivamente a gestão das atividades, assim como a alocação dos resultados;
- permanentes, incluindo os empreendimentos que estão em funcionamento e aqueles que estão em processo de implantação, com o grupo de participantes constituído e as atividades econômicas definidas;
- que disponham ou não de registro legal, prevalecendo a existência real e
- que realizam atividades econômicas de produção de bens, de prestação de serviços, de fundos de crédito (cooperativas de crédito e os fundos rotativos populares), de comercialização (compra, venda e troca de insumos, produtos e serviços) e de consumo solidário (SENAES, 2013, p. 1)

De acordo com Dickmann (2018), o movimento cooperativista revela a capacidade de união dos trabalhadores em superar o modelo capitalista com as próprias mãos, porém, não estão imunes a recair no mencionado modelo, como ocorre com cooperativas que visam o lucro, se consolidando como grandes empresas que suavizam a democracia entre seus membros.

A cooperação solidária tem por principal objetivo superar o capitalismo em suas piores consequências e, desde o século XIX, o caminho já obteve avanços, porém, “é tarefa histórica de longo prazo demonstrar que a consolidação do cooperativismo pode ser instrumento de libertação da classe trabalhadora” (DICKMANN, 2018, p. 38).

A sociedade capitalista é movida por dois campos distintos, como esclarece Singer (2001, p. 100):

Na sociedade capitalista, a interação social está cindida em dois campos distintos: o competitivo, que abrange parte das atividades econômicas,

políticas, lúdicas etc.; e o solidário, que engloba em princípio as relações familiares, de vizinhança, de coleguismo no estudo, no trabalho, em esportes de equipe etc.

Vindo de uma mentalidade capitalista, a competitividade entre as empresas preserva os direitos dos compradores, trazendo, assim, um certo equilíbrio competitivo, porém, o “uso crescente de capital fixo indivisível na produção, distribuição e comunicação torna a livre competição extremamente antieconômica” (SINGER, 2001, p. 101). Esta contradição está presente no capitalismo desde as primeiras máquinas industriais, ou seja, há mais de 200 anos.

Assim, a lógica competitiva de mercado se torna completamente injusta, segundo Singer (2001), o que proporciona uma exclusão de personagens do cenário.

Nesse sentido, destaca:

O problema é que a competição, ao passar de certo limite, tornasse destrutiva em relação ao fim maior que a justifica. A competição entre vendedores tem como justificativa favorecer o consumidor. Cada vendedor se esforça para agradar o comprador, oferecendo-lhe a melhor qualidade ao preço mínimo. Enquanto muitos vendedores estiverem empenhados neste esforço, tanto melhor para os compradores. Mas, se um vendedor vence a competição e elimina os outros, tanto pior para os consumidores. A competição tem como fim lógico apontar um vencedor e para que haja incentivos para competir é preciso que o vencedor seja devidamente recompensado e os vencidos punidos. Na competição pelo mercado, os compradores naturalmente eliminam os vencidos, sem sequer saber que o estão fazendo (SINGER, 2001, p. 103).

Desta maneira, Singer (2001, p. 205) conclui que, dentro da sociedade capitalista, “a arma dos desprovidos de capital é a solidariedade”, e ainda crê que a solidariedade entre os economicamente desfavorecidos se desenvolve naturalmente. Assim, a economia solidária condiz no seguinte:

A economia solidária compreende diferentes tipos de ‘empresas’, associações voluntárias com o fim de proporcionar a seus associados benefícios econômicos. Estas empresas surgem como reações a carências que o sistema dominante se nega a resolver (SINGER, 2001, p. 105).

Dentre algumas crises cíclicas do capitalismo, uma das maiores teve início na década de 1990, tendo impulsionado o desenvolvimento de novas modalidades de cooperativas, principalmente no setor de trabalho e serviços, trazendo alternativas empregatícias a muitos trabalhadores excluídos do mercado.

Em cenários de desemprego, de fechamento de empresas ou falências, surge com maior ênfase a busca pela economia solidária, com a união dos trabalhadores:

[...] mostrou ser possível pegar uma “empresa falida” e revitaliza-la em favor dos funcionários que agora são os proprietários dos meios de produção e demonstram – denunciam – que não era esta fábrica falida, e sim, mal gerida, sob a égide do lucro privado que não levava em cota o conjunto dos empregados (DICKMANN, 2018, p. 30).

Resta a discussão acerca das cooperativas habitacionais, se realmente são um instrumento para produzir moradia de forma organizada e autogestionária e se aqueles sem possibilidades econômicas podem utilizá-las como base para a conquista da moradia, direito fundamental constitucionalmente previsto.

No mesmo sentido, há que se estudar de que forma a reunião de esforços comuns, criando cooperativas habitacionais, irá impactar nas cidades constituídas e que tem uma organização previamente determinada, com plano diretor, código de posturas construtivas, zonas para moradia, comércio, indústria etc.

Para que uma cidade seja formada, é necessária a produção de um arsenal que identifique as preferências, costumes e valores dos habitantes. Em uma parte, as atividades sociais são condicionadas pelo simbolismo urbano, criando, assim, as identidades da sociedade local. Na outra face, estas atividades e práticas sociais contribuem para estruturar a forma da cidade.

As crises econômicas geram consequências negativas no panorama das cidades, resultando em exclusão de direitos, privação de liberdades, vulnerabilidades diversas, refletindo em uma crise de cidadania.

Os cidadãos, então, em especial dos aglomerados habitacionais, perdem o sentimento dos seus interesses particulares em prol dos interesses coletivos e dos projetos comuns. Por isso, Ferreira (1998) afirma que em Portugal:

[...] até à década de setenta, era possível construir análises dos movimentos sociais, na medida em que as reivindicações discorriam da “crise urbana”, a qual se associava a períodos de continuidade social. [...] As acções colectivas identificavam as necessidades sociais aos sistemas de representação social através de problemas concretos: habitação, espaços de lazer, infra-estruturas colectivas e vida associativa.

Segundo Guerra *et al.* (2013, p. 73):

[...] a precarização do estilo de vida de significativas franjas da população, não podendo aceder a determinados padrões de bem-estar e de qualidade de vida, tem tradução direta na vida quotidiana, nomeadamente na deterioração da identidade sociocultural desses grupos sociais. Hoje em dia, a participação das populações na defesa dos seus interesses e direitos parece ter sido substituída pelo alastramento de fenómenos plurais de exclusões sociais.

Nas maiores concentrações habitacionais ocorrem as maiores desigualdades e consequentes exclusões, como a dificuldade de acesso dos direitos à cidade, à moradia, aos empregos, cultura e assim por diante. A exclusão é uma espécie de desigualdade que se manifesta de diversas maneiras, já que para se sentir pertencente a um grupo ou a uma cidade, os aspectos acima citados têm de ser preenchidos de maneira digna e que traga identificação ao ser.

Então, o maior desafio seria a inserção dos seres, visto que estes terão uma margem de escolha, como apontam Guerra *et al.* (2013, p. 74, grifo nosso):

Neste caso, o grande desafio que se coloca é o da inserção na medida em que «inserir é devolver uma margem de escolha a indivíduos que pensam nada ter a esperar da integração, confrontando as instituições com formas de expressão desses grupos sociais gerando mediações entre os recursos das instituições e as necessidades dos indivíduos e grupos». Neste sentido e indo mais longe, podemos dizer que a integração implica um processo que segundo a terminologia de Anthony Giddens se poderia apelidar de «dualidade da estrutura». Porque pressupõe uma dinâmica de inserção, e não de assimilação social, como um processo que facilita o acesso por parte dos excluídos às oportunidades da sociedade, não correspondendo a uma anulação das diferenças e dos conflitos. E também porque passa por um processo de inclusão porque obriga a que a sociedade se organize de forma a assumir oportunidades plurais. Desta forma, **«inserção e inclusão são, assim as duas fases de um processo (duplo) que é o da integração»**.

Já na América Latina, especificamente no Brasil e nos países do Sul, em geral, a falta de moradia ou mínimas condições dignas de residência sempre representou um problema social, como visto, por poucas vezes priorizado pelo Estado.

Para Ferreira (2012, p. 1):

As políticas neoliberais que incidiram sobre toda a América Latina e, especialmente no Brasil, a partir da década de 80, agravaram o quadro de crise habitacional e crise urbana, decorrente da redução de gastos nas políticas sociais e do desemprego em massa. Na ausência de políticas de subsídio por parte do Estado, a população desprovida de recursos materiais para a “compra” de uma moradia (significativa parcela da população,

considerando seu alto custo), ocupou áreas inadequadas para a habitação e utilizou-se da autoconstrução como estratégia para viabilizar um “teto”, iniciando processos organizatórios em torno da luta pela moradia. Sistemáticamente, à luta pela habitação, segue-se a luta pelo acesso aos serviços urbanos, aos equipamentos comunitários necessários à educação, à saúde e à mobilidade urbana – condições indispensáveis para a integração socioespacial e ao exercício do direito à cidade.

Ainda segundo Ferreira (2012, p. 2), a falta da moradia resulta numa organização sociopolítica muito presente nos países da América Latina, já que a luta se torna um ideal comum e coletivo, como assim explicita:

Em torno da luta pela habitação, constituíram-se sujeitos políticos nas cidades os movimentos sociais de luta pela moradia, entendendo-se como movimentos sociais, segundo Scherer-Warren (2009), aqueles movimentos que conectam sujeitos individuais e atores coletivos em torno: (i) de identificações comuns; (ii) de um campo de conflito e de seus principais adversários; (iii) e de um projeto ou utopia de transformação social.

No Brasil, os movimentos sociais habitacionais e urbanos se organizaram durante o período militar, por volta da década de 70, inebriados nas lutas pela moradia, regularização fundiária, saúde e saneamento básico. Na década de 80, estes movimentos se uniram com outras organizações, como sindicatos e universidades, e começaram a ampliar a discussão da luta por moradia para o direito à cidade, “constituindo-se uma rede de reforma urbana aglutinada no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)” (FERREIRA, 2012, p. 2).

Nesse sentido, no que tange ao direito à cidade:

A concepção do direito à cidade, conforme enunciada na década de 60 por Lefèbvre (2008), envolvendo não só o direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida, mas também o direito à criação, à atividade participante e à apropriação da cidade, influenciou esta rede, que atua desde o processo de redemocratização e construção de uma nova Constituinte (1987) até os dias atuais (FERREIRA, 2012, p. 2).

É importante ressaltar as conquistas da luta, como a inclusão, nos anos 2000, do direito à moradia como um direito social fundamental na Constituição Federal. Fator importante nas conquistas sociais foi a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001. Porém, Ferreira (2012) lembra que as conquistas embasadas na legislação não são necessariamente uma mudança prática nas cidades brasileiras, que ainda pertencem ao cenário de desigualdade e exclusão social.

Assim destaca:

Na plataforma da reforma urbana brasileira destacam-se não somente o acesso universal aos serviços urbanos através de políticas urbanas redistributivas, mas, principalmente, a apropriação criativa do espaço urbano pela população que usa a cidade como o espaço do encontro, do trabalho, do lazer, da vida. O caráter político emancipatório da rede de reforma urbana está expresso nas lutas dos movimentos sociais para a realização de processos autogestionários nas cidades e para a participação social nos processos de planejamento e gestão municipal, materializando o que Harvey (2005) anunciaria como a utopia de espaço e de processo (FERREIRA, 2012, p. 3).

Portanto, os grupos autogestionários ganham destaque, bem como a radicalização por participação social nos processos de políticas urbanas, como audiências públicas para formulação de planos diretores, participação da sociedade civil na criação de leis municipais e assim por diante.

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições presidenciais do Brasil em 2002 gerou uma expectativa por parte de setores da sociedade de que haveria um considerável desenvolvimento dessas pautas, incluindo moradias, e mais avanços nas lutas sociais habitacionais. Ferreira (2012, p. 3) explica que:

De fato, em 2003 teve início um processo de conferências públicas, nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal) para a discussão das diferentes políticas. A 1ª Conferência das Cidades inaugurou a discussão participativa das políticas urbanas e resultou na criação do Conselho Nacional das Cidades, com ampla representação dos segmentos populares e em pleno funcionamento desde então.

O inesperado foi a grande resistência do governo federal no fomento de grupos autogestionários, que foi rompida por uma pressão nacional dos movimentos sociais urbanos, para que a autogestão entrasse na agenda pública de habitação de interesse social. Ferreira (2012, p. 3) prossegue:

Será apenas em 2004 que o primeiro programa federal voltado à autogestão habitacional será criado: o Programa Crédito Solidário; em 2008 é lançada a Ação de Produção Social da Moradia; e, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades; este último, o principal programa hoje em funcionamento. Como resultado da implementação destes programas, é possível identificar, desde 2005, experiências de provisão habitacional lideradas por associações, cooperativas e grupos populares, em boa parte dos estados brasileiros.

Destacam-se, ainda, os dados do primeiro programa do governo popular voltado para os movimentos sociais urbanos:

[...] criado em 2004, o Programa Crédito Solidário, tendo como objetivo “o financiamento habitacional a famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada”. O Programa Crédito Solidário veio responder à demanda oriunda na década de 80, de recursos federais permanentes para a construção sob a forma de mutirão, em empreendimentos autogeridos por movimentos de moradia. De 2004 até 2011, foram contratados pelo programa Crédito Solidário, no total, 341 empreendimentos, envolvendo a construção de 21.695 unidades (o déficit habitacional brasileiro, em 2008, era de 5.546 milhões de domicílios¹⁰) e totalizando aproximadamente 387 milhões de reais¹¹. O primeiro contrato assinado data de julho de 2005, um ano após o lançamento do programa, demonstrando as dificuldades iniciais para operacionalizar um programa novo, cujos agentes proponentes (as associações comunitárias e cooperativas) não representavam os tradicionais agentes com os quais o corpo burocrático da Caixa Econômica Federal (CEF) costumava rotineiramente operar¹². Superar as barreiras impostas foi um processo longo, possível apenas através da pressão exercida pelos movimentos sociais junto ao governo federal, bem como pela adesão de técnicos governamentais à proposta. Ainda que a demanda pelo programa seja dos movimentos nacionais de moradia e reforma urbana, o atendimento foi bem mais amplo: dos 341 empreendimentos, 73 (22% do total) eram de associações, cooperativas ou organizações filiadas à CMP, CONAM, MNLM ou UNMP¹³, representando 35% do total de unidades habitacionais contratadas pelo Crédito Solidário (7.522 unidades habitacionais) e 38% do volume de recursos (aproximadamente 147,5 milhões de reais) (FERREIRA, 2012, p. 10).

Porém, não houve, em relação ao setor de habitação popular, o desenvolvimento de práticas coletivas, como era esperado, não sendo alcançados resultados satisfatórios. Com os dados demonstrados, percebe-se que os programas de habitação voltados à autogestão existentes hoje correspondem a uma lacuna existente desde a década de 90.

Segundo Ferreira (2012, p. 10), “desde a construção de uma proposta para um Fundo Nacional de Moradia Popular, em 1991, longa tem sido a trajetória dos movimentos de moradia e reforma urbana para que se avance na direção da conquista da moradia”.

Também é importante destacar que é necessário que se crie um local que se tenha garantida à mobilidade urbana, bem como o acesso à educação, à saúde, ao lazer, cultura e sensação de pertencimento.

Visto isso, o próximo item versa sobre cinco modelos/instituições de cooperativas habitacionais e suas principais realizações no alcance do direito à moradia no atual cenário brasileiro.

4.2 EXPERIÊNCIAS COOPERATIVAS HABITACIONAIS E SUAS POTENCIALIDADES

Um grande dilema presente nesta pesquisa se revela em relação à possibilidade de as cooperativas habitacionais promoverem efetivação da dignidade, a partir da diminuição do déficit habitacional no Brasil.

Para tanto, mostra-se importante analisar algumas experiências concretas já desenvolvidas em outros momentos históricos do país, e até mesmo experiências desenvolvidas em outros países, que permitam uma análise da efetividade dessa escolha como forma de redução do déficit de moradias.

4.2.1 Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais - INOCOOP

Os INOCOOPs são “entidades civis, prestadoras de serviços, que se declaram sem fins lucrativos, criadas a partir de 1966, com base no Dec. N. 58.377 e regulamentadas pelas resoluções 68/66 e 95/66 do BNH” (SILVA, 1992, p. 116), e foram criados para dar assistência às cooperativas:

Para realização de seus projetos, as Cooperativas Habitacionais dispõe dos serviços de órgãos como os INOCOOPs - Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais, especialmente criados para dar assistência às cooperativas no que concerne aos seguintes aspectos: - vistoria, seleção e aquisição de terrenos; - estudos de viabilidade; - elaboração de projetos; - formação e registro das Cooperativas junto ao BNH e outros órgãos; - elaboração dos contratos; - acompanhamento e fiscalização das obras; - trabalho social junto aos cooperativados nas várias fases do empreendimento; - controle da execução orçamentária; - elaboração e instrução de processos para pagamentos às empreiteiras, com base nos relatórios-progresso e no cronograma físico-financeiro; - apuração de custos reais finais e elaboração do mapa de rateio; - entrega das unidades; - inscrição imobiliária junto ao poder público municipal; - e providências quanto à liquidação e dissolução da Cooperativa (SILVA, 1992, p. 115).

Com a quantidade de atribuições dadas aos INOCOOPs, pode-se concluir que se trata de um instituto de suma importância para manutenção das cooperativas habitacionais, sendo responsável por atividades centrais destas últimas.

Como visto, um dos maiores pontos da história habitacional no Brasil foi a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), através da Lei n. 4.380/64. Sabe-se que o BNH teve como objetivo

diminuir o déficit habitacional do Brasil e motivar o desenvolvimento das cidades, com a construção de moradias dignas para as classes trabalhadoras de baixa renda.

Assim, segundo informações oficiais:

Dentre os programas implementados pelo BNH, destacou-se o Programa de Cooperativas Habitacionais, desenvolvido pelo Eng. João Machado Fortes, então diretor do banco. As Cooperativas Habitacionais, em sua grande maioria, eram formadas por trabalhadores sindicalizados que necessitavam da devida assessoria profissional, a baixo custo, nas áreas técnica, social, jurídica, administrativa e financeira para levar adiante seus planos de produção e aquisição de moradias (INOCOOP-SP, 2013).

Para que a prestação de serviços acontecesse de forma confiável, o INOCOOP-SP, Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais de São Paulo, foi fundado em 20 de dezembro de 1966 “por um grupo de empresários de elevado espírito de Responsabilidade Social, ligados à ADCE-SP - Associação de Dirigentes Cristãos de Empresas de São Paulo” (INOCOOP-SP, 2013).

Destaca-se que:

Após a extinção do BNH em 1986 e as modificações ocorridas nos financiamentos do SFH, notadamente com a Constituição de 1988 e a implantação do SFI – Sistema de Financiamento Imobiliário e suas regulamentações que trouxeram maior segurança aos empreendedores e adquirentes, o INOCOOP-SP prosseguiu sua ininterrupta atuação de forma responsável e diversificada, tendo já ultrapassado a marca de 100 mil moradias entregues distribuídas em mais de 80 municípios paulistas (INOCOOP-SP, 2013).

De acordo com Silva (1992), o INOCOOP-SP, que assessorou a Cooperativa Habitacional Oswaldo Cruz, foi criado em 1966, através de uma iniciativa da Associação de Dirigentes Cristãos de Empresas (ADCE), por este motivo, a referida cooperativa será mencionada a seguir, também se fazendo importante analisar outros modelos de cooperativas habitacionais.

4.2.2 Cooperativa Habitacional Oswaldo Cruz

A Cooperativa Habitacional Oswaldo Cruz foi inicialmente fundada para atender os funcionários do Hospital do Servidor Público Estadual, por isso carregou o nome do epidemiologista e sanitarista pioneiro em estudo das moléstias tropicais. Ao atender o critério de comprovação de renda mínima, diversos interessados adentraram na cooperativa, embasados neste critério (SILVA, 1988).

Silva (1988, p. 133) realizou um estudo de caso, em sua tese de doutorado, sobre a cooperativa e destaca que:

[...] a cooperativa aparece com opção acessível na aquisição da “casa própria”, imprescindível na viabilização do projeto familiar, se se considerar a inexistência por exemplo, de grandes desembolsos iniciais com o pagamento de ‘entradas’. O programa estipula uma poupança em parcelas mensais durante a construção dos imóveis. Enquanto 44,1% consideram boa ou ótima a “opção de aquisição de moradia pelo programa de cooperativas”, 39,7% consideram-na uma opção “regular”, sendo que cerca de 10% qualificaram de péssima ou ruim a alternativa.

Esses dados expressivos demonstravam a insatisfação com a qualidade dos empreendimentos, pois sob o pretexto da redução de recursos, utilizavam materiais de menor qualidade na construção, bem como a ausência de elevadores etc. (SILVA, 1988).

Acerca das cooperativas habitacionais, Silva (1988, p. 152) mostra o seu papel fundamental para a diminuição do déficit habitacional:

A cooperativa – assim como o Estado – constitui-se, portanto, em espaço de luta, lugar de luta social e política, reproduzindo em micro nível os enfrentamentos que se dão no interior da sociedade como um todo. A cooperativa aparece como instrumento que pode ser revertido em favor dos trabalhadores aglutinando e galvanizando interesses e interpondo forças na esfera do mesmo aparelho do Estado, através dos próprios órgãos da política habitacional.

Já quanto aos cooperados, Silva (1988, p. 151-152) faz apontamentos importantes, informando que, para melhor funcionamento da cooperativa, o conceito de democracia deve ser levado em conta, como se vê:

Cooperativas habitacionais podem ser constituídas de maneira democrática, procurando assegurar os interesses dos cooperativados e mantendo relativa autonomia em face do aparelho do Estado. Podem também, como de fato ocorre, aparecerem como forma de acentuar a importância e mesmo a viabilidade de certa “socialização” na esfera do consumo – moradia para todos ou para mais pessoas – por facilitarem o acesso, por significarem a organização e utilização coletiva do espaço e dos recursos do Conjunto, e por ensejarem um processo educativo calcado na reflexão quanto às questões da convivência coletiva que remetem, necessariamente, a soluções igualmente coletivas.

Por fim, destaca-se a importância das cooperativas, no âmbito habitacional:

As formas cooperativas tornam-se, então, relevantes justamente pelas potencialidades que encerram, ao viabilizarem experiências que apontam para possíveis e novas relações na sociedade, sob a perspectiva do real privilegiamento da dimensão coletiva da existência, como condição até para a humanização e a realização mais plena ao nível individual (SILVA, 1988, p. 176).

Partindo da lógica capitalista, de perseguição do lucro, as cooperativas habitacionais desafiam esta lógica, trazendo uma perspectiva solidária ao meio econômico, entendendo a moradia como um direito legítimo a ser entregue à população e não como uma mercadoria.

Dando continuidade ao estudo, o próximo item trará explicações sobre a COOHABRAS e sua contribuição para a manutenção do direito à moradia direcionado à população de baixa renda.

4.2.3 Cooperativa Habitacional Central do Brasil – COOHABRAS

A Cooperativa Habitacional Central do Brasil (COOHABRAS) foi fundada em 15 de novembro de 2010, “para disseminar o cooperativismo habitacional autogestionário a partir do exemplo de uma experiência exitosa da Serra Gaúcha, no Rio Grande do Sul” (DICKMANN, 2018, p. 16).

Dickmann (2018) trata de um novo modelo de cooperativismo, no qual a diferença da economia capitalista e da solidária se dá no modo de administração da empresa, explicando que a empresa capitalista aplica a exogestão, ou seja, fora de uma decisão coletiva, enquanto as cooperativas aplicam a autogestão, lugar em que os integrantes da cooperativa podem participar para decisões negociais.

Dessa forma:

O novo cooperativismo se intitula então, economia solidária para poder se diferenciar do falso cooperativismo e em suas diversas formas, enfrenta esta nova etapa do capitalismo, que se caracteriza pelo desemprego estrutural e pela precarização do trabalho sob as leis da globalização financeira [...]. É nessa perspectiva que se insere a COOHABRAS, na luta pela moradia como direito humano e não como uma forma de lucro privado sobre as necessidades das famílias sem casa (DICKMANN, 2018, p. 27).

Para ilustrar o desenvolvimento das atividades da COOHABRAS, afirmando a relação entre educadores e grupos cooperativos, foram elencados os passos para os encontros da cooperativa, que são:

Passo 01 – Tema Gerador: o assunto principal a ser debatido e estudado no grupo. Estes temas foram elencados anteriormente e cada encontro elabora um só tema. Às vezes, a depender da extensão dos diálogos são utilizados até mais de um encontro com o mesmo tema [...]

Passo 02 – Acolhida: é o momento da chegada e de dar boas-vindas aos membros do grupo. Acolher bem descontraí o grupo e entrosa para melhorar o diálogo. A acolhida é tarefa do educador popular, mas também dos próprios cooperados [...]

Passo 03 – Texto para reflexão: Cada encontro tem um texto complementar bem curto – de 3 a 6 páginas – que serve de conteúdo complementar ao tema Gerador do passo 01. Esse texto tem como função servir de apoio ao Educador Popular e aos cooperados em cada novo encontro [...]

Passo 04 – Dinâmica de Grupo: Preparada pelo Educador Popular, é um momento onde a reflexão se faz de corpo inteiro, e com todos do grupo. Mais do que refletir com a mente, a dinâmica de grupo move o corpo dos participantes, faz com que se envolvam na reflexão e no tema, pois a experiência grupal convoca a todos e todas sem distinção [...]

Passo 05 – Avisos e encaminhamentos: Encerrado o passo anterior cabe agora fechar a reunião do grupo com todos os avisos necessários para situar o grupo quanto aos processos pertinentes aos seus interesses e dar os devidos encaminhamentos finais [...] (DICKMANN, 2018, p. 55-56).

Importante ressaltar, também, as mudanças importantes ocorridas na organização política das cooperativas habitacionais, listando exemplos aplicados na COOHABRAS, como:

Círculos de Cooperação: a cooperativa constitui novas cooperativas, mas sim grupos internos, o que facilita e agiliza o processo [...]

Educador Popular: todos os grupos da cooperativa têm o acompanhamento de um educador ou educadora popular desde a divulgação do modelo organizativo e também nas reuniões mensais [...]

Sistema de Tecnologia e Informação: a gestão dos pagamentos da cota parte dos cooperativados e cooperativadas é feita através de um sistema online que todos têm acesso, permitindo maior transparência, agilidade na conferência dos pagamentos e geração de boletos [...]

Material Pedagógico: todo integrante da cooperativa recebe, após o pagamento da primeira cota parte, um “kit de admissão” que permite ter acesso ao estatuto social, Regimento interno, tirar suas principais dúvidas, além de um material pedagógico específico para os encontros mensais, produzido a partir da realidade dos sem casa do Brasil (DICKMANN, 2018, p. 92).

Desdobrando tais mudanças, é possível entender que os círculos de cooperação funcionam como braços internos da cooperativa, para divisão de funções e otimização do trabalho. O educador popular se destaca nas inovações, uma vez que, atrelando o propósito originário da cooperativa com a educação, bem como com a conscientização política e de justiça social, pode identificar cooperados com maior entendimento jurídico e político sobre as minúcias do direito à moradia, constitucionalmente garantido.

Ao mesmo passo, destaca-se o sistema de tecnologia e informação que facilita a vida financeira da cooperativa e de seus cooperados. Além disso, há o material pedagógico, que permite o conhecimento do funcionamento da cooperativa ao cooperado.

Por fim, Dickmann (2018, p. 90) afirma que “o movimento de economia solidária é especialmente propício ao desenvolvimento do cooperativismo habitacional por ter congruência com os mesmos princípios universais do cooperativismo [...]”.

4.2.4 A Cooperativa Habitacional Novo Tempo em Bento Gonçalves

Fundada em 1995, por força de um movimento de trabalhadores, a Cooperativa Habitacional Novo Tempo surgiu da união de assalariados que se viram afastados da possibilidade de conseguir adquirir a casa própria. Assim, com a intenção de construir os imóveis e revender a preço de custo, a associação fora formada (FRIEDRICH, 2015).

Friedrich (2015) disserta que, com o trabalho em conjunto de advogados, arquitetos e assistentes sociais, a cooperativa ganhou publicidade nas celebrações religiosas, bem como em bares e escolas. No início, as famílias tinham receio em participar da iniciativa e contribuir com os valores, e somente após a legalização da cooperativa que o sentimento de confiança fora instaurado.

As cooperativas autogestionárias da Serra Gaúcha se identificam perfeitamente com o conceito de educação popular, trazida por Brandão (2006, p. 52), que seria “a educação popular é aquela que o próprio povo realiza, quando pensa que o seu trabalho político – em qualquer nível ou modo em que ele seja realizado – e constrói o seu próprio conhecimento”.

No ano de 1996, cooperativados do poder público municipal realizaram uma parceria para viajar ao Uruguai, na intenção de realizar um estudo de caso nas cooperativas habitacionais do país. Dessa forma, Friedrich (2015, p. 79) ressalta que apesar de terem valorizado a ideia de propriedade coletiva da habitação uruguaia, não adotaram tal medida na Cooperativa Novo Tempo.

Tendo em vista a importância de se destacar uma cooperativa “vizinha”, este exemplo é fundamental, por sua aproximação ao modelo uruguaio, importante e progressista modelo de cooperativismo habitacional.

4.2.5 Modelo uruguaio de Cooperativa Habitacional

O modelo de cooperativismo habitacional no Uruguai remonta à década de 1960, tendo em vista sua crise econômica, ocasionada pela escassez de recursos de fonte mineral e energética e também derivada de uma queda de preços dos produtos de exportação, como gado, couro e lã. Assim, com a crise, os trabalhadores uruguaios estavam sofrendo com o desemprego e a consequente falta de moradia (BARAVELLI, 2006).

[...] no ano de 1967, a inflação monetária uruguaia ultrapassou 136% ao ano. A taxa de câmbio elevou a cotação do dólar a 128 pesos uruguaios quando era de 11 pesos em 1962. Os impactos na construção civil foram proporcionais. Em 1956 ano do pico da relação PIB per capita, foram construídos mais de 1,5 milhões de metros quadrados no país. Em 1963, foi construída metade desta área. Apesar da inflação, o valor de face dos financiamentos habitacionais promovidos pelo Estado decresceu de 10 bilhões de pesos uruguaios em 1958 para 350 milhões em 1968 (BARAVELLI, 2006, p. 63).

As modalidades de cooperativa que tiveram sucesso no Uruguai se dividiam em duas: a de poupança prévia, também chamada de *“ahorro previo”*, (próxima às cooperativas habitacionais brasileiras); e a cooperativa de habitação por ajuda mútua, que já garantiu moradia há mais de 60 mil pessoas no país.

A determinação legal divide as cooperativas nos dois modelos acima mencionados, levando em conta a forma de execução da obra, já que nas cooperativas da modalidade poupança, os cooperados criam uma empresa cooperativa com objetivo de contratar empréstimos com taxas de juros reduzidas. Com os empréstimos, a cooperativa contrata uma empreiteira para realizar a obra, mas a obra é administrada pela cooperativa, inclusive a compra dos materiais.

A cooperativa de habitação por ajuda mútua funciona através da produção dos cooperados. Assim, todas as etapas da obra são de responsabilidade destes últimos, revelando um modelo autogestionário e também de fraternidade (BARAVELLI, 2006).

O modelo uruguaio se apresenta em quatro gerações, divididas em marcos temporais, que ao longo dos anos desenvolveram estratégias para melhoria da situação habitacional do país. No início da década de 60, havia três cooperativas habitacionais pioneiras na cidade de Montevideo que, juntas, construíram 100

habitações (1ª geração). Em 1963, teve a Lei Nacional de Habitação n. 13.728 (2ª geração).

Em 1973, com a ditadura militar, o sistema cooperativista ficou estagnado, visto que havia um retardamento do governo para as ações habitacionais. Assim, a 3ª geração foi marcada pelo Programa Piloto de Reciclagem, que passou por desafios nos anos 2000 com a crise econômica. A 4ª geração, por sua vez, representa o sistema de forma contemporânea; na última década, o governo apoiou as Cooperativas de Habitação com cerca de 40% do financiamento público pertencente à pasta de habitação, que segundo Castillo e Pessina (2016, p. 28), computa a previsão de aproximadamente 10.000 habitações para os próximos 45 anos.

Visto como o modelo mais interessante do cooperativismo habitacional, o Uruguai começou a se movimentar neste sentido a partir dos anos 60, com a iniciativa de um pequeno grupo de pessoas, formando uma cooperativa autogestionária.

O interessante da história uruguaia é a presença do cooperativismo desde 1920, porém, de forma organizada legalmente, em 1940. A crise econômica de 1966 também influenciou nas primeiras iniciativas cooperativas habitacionais, organizadas por trabalhadores ferroviários, funcionários públicos e demais trabalhadores (OLIVEIRA FILHO *et al.*, 2017).

Em 1968, foi criada a Federação Uruguaia de Cooperativas de Vivenda por Ajuda Mútua (FUCVAM), cujos objetivos são: oferecer suporte e defender os direitos das cooperativas habitacionais, entendendo a moradia como um direito humano e não como uma fonte incansável de lucro. A FUCVAM foi premiada algumas vezes pelo seu trabalho, em 2012 por exemplo, recebeu o *Building and Social Housing Foundation* (BSHF), pelo projeto de disseminar seu modelo para os seus países vizinhos na América Latina (OLIVEIRA FILHO *et al.*, 2017).

Segundo Oliveira Filho *et al.* (2017, p. 83):

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

decisões da assembleia geral, e primar pela autogestão financeira e administrativa.

O modelo uruguaio mostra a importância do investimento governamental para a redução do déficit habitacional, visto que nem o poder público nem o setor privado conseguem sanar tal deficiência.

Assim, vê-se que os princípios universais que versam as cooperativas e todo o sistema habitacional do Uruguai inspiram demais países, já que com a união de famílias, desenvolvimento sustentável, administração profissional da cooperativa e, ainda, mantendo a hierarquia da assembleia geral, os pilares se mostram fortes e exemplares por dialogarem com o bem-estar social atrelado ao interesse governamental.

4.3 A PROPOSTA POSSÍVEL

Para que o déficit habitacional do Brasil seja solucionado, observa-se que esforços de um único lado não são suficientes. Além do interesse privado, voltado para o capital, é necessário entender o direito à moradia como um direito humano, previsto na Constituição Federal brasileira.

Desta maneira, com o estudo realizado até aqui enxerga-se também que os incansáveis esforços populacionais, empresariais, cooperativos ou estatais não solucionaram tal questão. Isto porque, segundo os autores citados acima, as empresas estão em busca da maior margem de lucro, ao passo que as cooperativas, em alguns casos, iniciam suas atividades com um ideal e terminam também se rendendo à máquina capitalista. Já o Estado, apesar da criação de órgãos na tentativa de organização e melhoria das políticas públicas, detém limitação política, de interesse político e também de recursos financeiros, dependendo de convênios com empresas privadas e refazendo o ciclo mencionado acima.

Assim, Dickmann (2018, p. 94-96) esclarece que apesar das conquistas do movimento cooperativo habitacional, ainda é necessário cobrar e lutar para o seguinte:

[...] Criação da Federação das Cooperativas Habitacionais Autogestionárias do Brasil; Construção da Lei Brasileira do Cooperativismo Habitacional; Processos regionais e descentralização do poder/saber; unificação da pauta de luta e reivindicações; profissionalização dos processos de gestão financeira; comunicação e divulgação; Microcrédito Habitacional Solidário;

Crédito para as Cooperativas Habitacionais; e Propriedade Coletiva da Moradia.

Os projetos de educação popular são de suma importância, já que sem consciência política, os cooperativados não saberão o porquê estão lutando, sendo importante a educação para a manutenção do movimento. Os desafios são grandiosos, cabendo à academia, à sociedade e aos pesquisadores cobrarem do poder público os holofotes voltados à situação habitacional brasileira, que foi e é urgente.

Analisando todas as cooperativas aqui apresentadas, percebe-se que, de alguma maneira, em sua maioria, contribuíram para a redução do déficit habitacional brasileiro, mas ainda assim não chegaram ao objetivo principal, que hoje perpassa 5,8 milhões de moradias (DADOS..., 2021).

Não obstante a existência do Programa Casa Verde e Amarela, já citado, não se verificam outras iniciativas em matéria habitacional. Entende-se que esse tema deveria ser tratado como uma pauta universal, até porque trata-se de um direito social com previsão expressa na Constituição Federal. Sem falar no interesse privado na perseguição incansável do lucro, os programas governamentais voltados à diminuição do déficit habitacional se tornaram, também, empreendimentos lucrativos e de grande competitividade.

As cidades devem proporcionar aos seus cidadãos a mínima dignidade e acesso à cultura, moradia, sensação de pertencimento e qualidade de vida, e nesta perspectiva também se verifica que os programas habitacionais, oriundos de políticas públicas ou de unidades cooperativas ainda encontram-se distantes de centros urbanos e necessitam integrar-se aos serviços urbanos.

As cooperativas, portanto, devem ser vistas como uma alternativa às camadas mais vulneráveis que encontram dificuldades, seja de alcançar o objetivo de ter sua casa ou, a tendo, ter nela um espaço de dignidade, face às diversas privações, seja de emprego, salário ou crédito, muitas vezes sem apoio governamental ou empresarial.

Assim, o modelo uruguaio, bem como os projetos educacionais dentro das cooperativas, certamente iria potencializar o sistema habitacional brasileiro. Com a organização popular no sentido de constituir cooperativas habitacionais organizadas com busca de recursos, sejam governamentais ou próprios, o déficit habitacional teria chances de redução.

Entende-se o modelo do país vizinho como o que mais se aproxima da efetividade na consecução de seus objetivos, sobretudo pela forma de sua abrangência, não apenas vinculando e educando pessoas com objetivos afins, mas como forma de convencimento do poder público no sentido de aportar valores necessários à concretização da moradia.

Esse convencimento de governos é fundamental para o sucesso do programa, uma vez que determina a adoção de políticas públicas de incentivo à economia solidária e ao cooperativismo habitacional.

As cooperativas habitacionais, com objetivo social de reduzir o déficit de moradias de determinada região, reúnem receita, constroem moradias e as disponibilizam praticamente pelo preço de custo, favorecendo a aquisição de imóveis por partes menos favorecidas da população.

Também é importante destacar que não apenas quem detém dificuldades financeiras ou sociais poderá se associar à cooperativa, pois aqueles que possuem maior poder aquisitivo também poderão investir um maior valor nos projetos.

Como visto, as cooperativas são regulamentadas pela Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971 e, como delineado no tópico 3.3 deste trabalho, possuem sete princípios básicos, que, retomando resumidamente, são: 1) adesão livre e voluntária; 2) gestão democrática; 3) participação econômica; 4) autonomia e independência; 5) educação, formação e informação; 6) intercooperação e 7) interesse pela comunidade.

Os princípios das cooperativas agem como resposta aos problemas advindos da globalização, já que com a concentração de riqueza nas sociedades capitalistas, pode-se idealizar uma compensação, já que as cooperativas promovem desenvolvimento sustentável, emprego e geração de renda.

Além dos princípios citados, de extrema relevância, como a associação livre, também prevista constitucionalmente, bem como a gestão democrática, participação econômica de seus membros, há ainda o princípio da igualdade (neste caso específico, de decisões), também preconizado na Carta Magna brasileira.

Os modelos cooperativos autogestionários são definidos da seguinte forma:

[...] quando há direção direta e democrática por parte de quem produz e distribui os bens e serviços gerados, com o planejamento, gerência e execução, tem-se a autogestão. Tratando-se da política habitacional a

autogestão implica escolha do projeto, planejamento da obra, gerenciamento dos recursos, tomadas de decisões em todas as etapas construtivas, entrega das unidades e administração pós-ocupacional (VALADARES; CUNHA, 2018, p. 672).

Os movimentos sociais de luta por moradia recuperaram visibilidade nos anos 2000, com o surgimento dos movimentos que se destacaram em todo Brasil, como o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) (VALADARES; CUNHA, 2018).

Nesse sentido, destaca-se sobre a importância destes movimentos:

A participação dos movimentos sociais por meio das associações e cooperativas na política habitacional ainda é resultado de lutas e pressões. Programas habitacionais – como Programa de Arrendamento Residencial (PAR) – permitiram a participação das cooperativas, no entanto, não abrangiam a autogestão. Outros programas foram formulados, como: o Programa Crédito Solidário (PCS), criado em 2004 e aplicado às famílias agrupadas por uma cooperativa, associação ou entidade privada sem fins lucrativos, utilizando recursos oriundos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para compra ou reforma da casa própria; o Programa Produção Social da Moradia, criado em 2008; e o programa Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV-E), criado em 2009, possibilitando acesso à participação de associações, cooperativas e entidades sem fins lucrativos cuja finalidade é promover a habitação de interesse social (VALADARES; CUNHA, 2018, p. 672).

Mesmo com os esforços cooperativistas e dos movimentos sociais, é possível perceber que o interesse político nunca se fez presente ao ponto das políticas públicas habitacionais se tornarem uma prioridade governamental.

Valadares e Cunha (2018, p. 672) seguem criticando a movimentação de políticas públicas para os programas habitacionais, como a descontinuidade das políticas desta pasta:

Os movimentos sociais continuam apresentando propostas para ampliar a participação e autogestão nos programas habitacionais, entretanto, o caráter descontínuo das políticas habitacionais fragiliza a luta pela moradia popular. Cada programa propõe um modo específico de participação das cooperativas, o que infere na desmobilização delas. Além disso, programas habitacionais como o PCS e o MCMV-E são financiados basicamente com os recursos do FDS, que “é um fundo retornável (oneroso), que admite um significativo subsídio (a taxa de juros é zero), mas, como não tem novas receitas previstas, não tem fôlego para alavancar este programa” [...], inviabilizando a continuidade da construção de unidades habitacionais a partir desses recursos.

É também importante ressaltar que a situação de habitação urbana se complicou nos últimos anos pelo mercado imobiliário, que atingiu proporções assustadoras, de modo que a segregação se torna cada vez mais latente.

Assim segue:

A provisão habitacional é, incontestavelmente, direito social que necessita de acuidade no tratamento. Não há acessibilidade de direitos enquanto forem tratados como mercadoria. As ações coletivas em prol da moradia agregam indivíduos que não têm meios próprios para obtê-la, pressupondo que atributos da sociabilidade estão diretamente atrelados à situação econômica (VALADARES; CUNHA, 2018, p. 672).

De acordo com Castro (1999, p. 134), o interesse do mercado imobiliário se tornou superior aos demais interesses, quando se tratava das cooperativas habitacionais, sendo que estas serviram também ao capital privado.

Ante estes interesses do capital, Ferreira (2003, p. 8) afirma:

Houve uma progressão da interferência dos interesses das frações especializadas do capital que atuam na produção imobiliária sobre o cooperativismo habitacional. O programa perdeu seu caráter associativista e os associados foram conduzidos à função de meros mutuários do BNH, não se distinguindo dos demais. A clientela passou a ser a classe média melhor remunerada.

As cooperativas habitacionais, a partir dos anos 90, que produziam moradias através do autofinanciamento, viveram contradições “inerentes à sociedade capitalista” (FERREIRA, 2003, p. 8). Assim, a proposta girou em torno da implementação de empreendimentos com custos operacionais. Porém, tal medida não foi o suficiente para atender os menos favorecidos, como segue:

Um dos fatores que deve ser considerado e contribui para alijar a população de renda mais baixa, é a adoção de procedimentos mercantis tais como a cobrança de juros de mercado e utilização de índices de correção como o Índice Nacional da Construção Civil – INCC e o Índice Geral de Preços de Mercado – IGPM, desvirtuando os princípios cooperativistas. Sobre estes índices incidem todos os reflexos do mercado, como o aumento nos preços dos combustíveis. Aliado a isto, acrescente-se o fato de que, via de regra, as cooperativas habitacionais autofinanciadas contratam – ou utilizando termo do mundo “moderno” ou melhor, globalizado –, fazem parcerias com construtoras para execução das obras. Esta terceirização onera mais ainda os valores dos imóveis, uma vez que sobre os custos incide o percentual referente ao lucro da construtora, sob forma de prestação de serviços (taxa de administração). Acrescente-se, ainda que a falta de credibilidade do sistema, a concorrência e a competitividade do mercado imobiliário levam essas cooperativas a adotarem campanhas publicitárias – tanto na TV, como em jornais, folders, entre outros –, o que significa mais um item a ser considerado no cálculo do valor do imóvel (FERREIRA, 2003, p. 8-9).

Assim, em meados dos anos 90, a produção habitacional cooperativada, no seu auge, foi voltada para famílias de baixa renda, mas no final dos anos 90, famílias com maior poder aquisitivo passam a angariar maior espaço nas cooperativas autofinanciadas.

Segundo Ferreira (2003, p. 9):

Manoel da Cruz (presidente da Confederação Brasileira das Cooperativas Habitacionais – CONFHAB) afirma que "já se foi o tempo em que imóveis para cooperados eram sinônimo de baixa renda". As vantagens com o preço, em média 30 por cento menor que o de mercado, e a pouca burocracia despertaram o interesse da classe média para as cooperativas. Além do que, é preciso capacidade de renda para ser cooperado, caso contrário a execução do empreendimento fica comprometida.

O capital, responsável por reger todas as relações, influencia também na dinâmica cooperativista, já que a questão geral de distribuição de renda influencia diretamente na mencionada dinâmica:

No mundo real, apesar do discurso e propaganda cooperativista que apregoa o sonho da casa própria a preço de custo, tem acesso à moradia através dessas cooperativas aqueles que constituem demanda solvável. O problema está na distribuição de renda da população brasileira – desde a alta concentração de renda em uma minoria da população à precariedade e mesmo ausência de renda para significativo segmento populacional – já que a cooperativa não se constitui em uma sociedade filantrópica. O preço da unidade habitacional pode ser de custo, entretanto é alto para quem não auferir renda ou esta é insuficiente para arcar com as mensalidades (FERREIRA, 2003, p. 9).

Como explica Ferreira (2003), as cooperativas habitacionais tiveram início na política nacional em 1966, e detinham como fundamentos: o sonho da conquista da casa própria; o combate ao déficit habitacional; e a tentativa da estabilidade da sociedade para legitimar o Estado opressor implementado em 64.

A casa própria e o controle sobre a força de trabalho não são apenas importantes como mecanismos de manutenção da ordem social e legitimação do Estado, mas também uma necessidade histórica do capital. Este último aspecto é fundamental para a análise e compreensão do mercado imobiliário e do papel exercido pelo capital na formulação e execução da política habitacional (FERREIRA, 2003, p. 10).

As cooperativas habitacionais, com o objetivo de produção de moradias dignas, percorrem diversos ramos de estudo e têm sido alvo de críticas pela sua dualidade entre solidariedade e mente de mercado. Ocorre que tal atividade não é filantrópica, ao passo que também detém os pilares mencionados acima como

básicos para seu funcionamento. Assim, ainda vistas como esperança para a redução do déficit habitacional brasileiro, as cooperativas habitacionais detêm sua própria regulamentação legal:

Sobre as características e funcionamento das cooperativas habitacionais, independente da diversidade de situações encontradas, algumas questões merecem ser pontuadas. Quanto a legislação, as cooperativas têm direito (Constituição Federal de 1988) a tratamento especial quanto a incidência de tributos sobre suas atividades, mas a falta de regulamentação faz com que a lei maior não seja aplicada, prejudicando a ação cooperada. Por lei não existe relação de compra e venda entre a cooperativa e o cooperado, sendo este o responsável pela produção e pelos riscos do empreendimento. Com relação a constituição de sociedades cooperativadas um fator relevante são as facilidades na formação da cooperativa que sem a tutela do Estado que, a partir da Constituição de 1988, passaram a ser instrumentos para captar recursos e financiar a produção da moradia. No que se refere a sua intrínseca função social, o sistema cooperativista apresenta a contradição de que se por um lado, de acordo com os princípios cooperativistas não devem operar como pólo privado de acumulação, por outro a inserção das cooperativas na estrutura da economia capitalista as obriga a atuarem de acordo com os parâmetros definidos pelo mercado. Sobre a exequibilidade e êxito da finalidade da ação cooperada, a viabilidade da produção da moradia está condicionada às condições econômicas do cooperado que são determinantes na definição do prazo de entrega das unidades habitacionais (FERREIRA, 2003, p. 10).

Maciel *et al.* (2014, p. 67), ao estudarem a Coohabras, identificam que seu objetivo:

[...] é proporcionar a população do Brasil que não possuem uma moradia digna. A cooperativa, portanto, se sustenta nos princípios do cooperativismo [...] estes princípios devem ser incorporados pelo modelo de gestão, efetuando algumas aplicações em seus significados originais.

Neste sentido, o sistema desenvolvido pela Coohabras tem como base a participação na contribuição, educação e autogestão, pilares para seu desenvolvimento nos projetos de habitação:

Neste sentido, a Coohabras desenvolveu um sistema baseado na participação, na contribuição, na educação e na autogestão. Esses princípios são os pilares da Cooperativa Coohabras em todos os seus programas e projetos de habitação. A Coohabras busca por meio de seus valores e crenças servir como modelo de organização dentro da sociedade, não apenas como uma cooperativa que luta pelos interesses de seus cooperados apenas, mas busca através de suas atividades um novo modelo de sociedade, mais humano e igualitário (MACIEL *et al.*, 2014, p. 67).

Maciel *et al.* (2014, p. 68) afirmam, ainda, que a “Coohabras busca reduzir basicamente dois problemas: o déficit habitacional no país que até 2012, segundo o

IPEA (2013) era de 8,53% e a falta de oportunidade de se adquirir um imóvel causada pela má distribuição de renda”.

Além disso, destaca-se a importância da cooperativa para o relacionamento social, com o sentimento solidário:

Além desses problemas, a cooperativa busca estimular uma nova forma de relacionamento social, onde as pessoas possam ajudar umas às outras, viver em condições de maior igualdade e possam questionar-se a respeito da realidade em que vivem. Os grupos de cooperativados são formados principalmente pela influência de conhecidos, segundo entrevista realizada com um cooperativado. De acordo com o mesmo, o que mais chamou atenção na hora de optar a entrar na cooperativa foi a possibilidade de construir sua casa própria a um preço bem menor que o de mercado. Além disso, o cooperado compartilhou que aderir ao cooperativismo fez com que o mesmo pudesse desenvolver sua capacidade de relacionar-se com outras pessoas e de conviver com opiniões diferentes das suas (MACIEL *et al.*, 2014, p. 68).

Maciel *et al.* (2014, p. 68) enfatizam ainda que:

De acordo com a OCB, nos municípios que possuem cooperativas, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) local é maior [...]. Em Chapecó o último índice publicado pelo IBGE foi no mesmo ano de iniciação das atividades da cooperativa, 2010, e na época a média correspondia a 0,790. Em se tratando de desenvolver as pessoas que estão dentro da cooperativa, segundo a diretoria pedagógica, a Coohabras procura abordar e entender quais são os papéis dos cidadãos dentro da sociedade através da discussão de assuntos que têm estado bastante em voga, como política, economia e tão importante quanto os demais assuntos, busca-se trabalhar também o desenvolvimento sustentável (MACIEL *et al.*, 2014, p. 68).

Assim, pode-se perceber que as cooperativas habitacionais com o viés social e educacional proporcionam uma melhora para a sociedade local, podendo ser percebida através dos dados mencionados. Constata-se, ainda, que não somente a questão social e econômica deverá ser levada em conta, já que a preservação ambiental também tem que ser um tema recorrente e discutido pelas cooperativas:

Desde a década 1980, a ONU – Organização das Nações Unidas tem buscado tratar assuntos relacionados às questões ambientais. Em 1987, conseqüentemente às discussões realizadas previamente, foi apresentado um documento que abordou os principais princípios do desenvolvimento sustentável, o Relatório Brundtland, que definia como desenvolvimento sustentável “O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades” [...] (MACIEL *et al.*, 2014, p. 68).

Desta maneira, de acordo com o estudo realizado por Maciel *et al.* (2014, p. 68), a diretoria pedagógica da cooperativa informou sobre a importância do respeito ambiental e da busca cooperativista por tais medidas:

Sabendo disso, de acordo com a presidência e diretoria pedagógica: “a cooperativa busca realizar as suas atividades da maneira mais sustentável possível, desde as questões financeiras até a realização de suas construções utilizando materiais que não agridam o ambiente e que possam ser reciclados e reaproveitados” (MACIEL *et al.*, 2014, p. 68).

Apesar dos esforços ambientais, a acumulação de riqueza e consequente desigualdade social continuam sendo inimigos do direito à moradia, previsto na Constituição brasileira:

O déficit habitacional e a falta de oportunidade de se adquirir um imóvel causada pela má distribuição de renda são problemas que a Coohabras tem o objetivo de reduzir. Além disso, a cooperativa busca estimular uma nova forma de relacionamento social, onde as pessoas possam ajudar umas as outras, viver em condições de maior igualdade e possam questionar-se a respeito da realidade em que vivem (MACIEL *et al.*, 2014, p. 68).

Então, a discussão iniciada perpassa pela reflexão proposta: como as cooperativas podem mudar o cenário habitacional? A pergunta do item se perpetua em estudos variados sobre o tema.

O cenário uruguaio mudou, pois com as regras estabelecidas pela *Ley de Vivienda*, se permitiu:

Tutelados pela *Ley de Vivienda*, as cooperativas habitacionais no Uruguai encontram respaldo para se articular do modo como se propõe. Mesmo que não haja um programa habitacional específico, a lei permite a continuidade do processo de construção e aquisição de unidades habitacionais. Diferentemente ocorre no Brasil. Apesar das propostas de planos detalhados sobre as demandas habitacionais, a habitação de interesse social não constitui política contínua. Atrelados a isso, também se verifica a insuficiência de recursos financeiros oriundos do FDS (VALADARES; CUNHA, 2018, p. 676).

O ponto chave está na mentalidade e tratamento das unidades habitacionais, pois estas não são tratadas como mercadorias, mas sim como um direito a ser usufruído:

A atuação contínua e veemente das cooperativas no Uruguai tem sido possível em virtude do tratamento atribuído à moradia. As unidades habitacionais não são tratadas como mercadorias, mas como direito que

deve ser usufruído, fortalecendo os princípios defendidos pela FUCVAM (VALADARES; CUNHA, 2018, p. 676).

O déficit habitacional rodeia toda e qualquer população, visto que a desigualdade social latente reflete na dignidade humana da pessoa e no direito de viver em um ambiente com os atributos básicos para a manutenção de sua saúde e bem-estar:

O acesso a moradia digna ainda é um dos problemas urbanos, que cresce à mercê de políticas que perpetuam a desigualdade social. Com o agravamento das crises econômicas, ampliam-se as desigualdades. Como modo de assegurar menos impacto aos que mais sofrem com as crises econômicas, os movimentos sociais, organizados em cooperativas e associações, buscam maneiras de acessar a política habitacional (VALADARES; CUNHA, 2018, p. 676).

Nesse sentido, a possibilidade do crescimento cooperativista está associada a uma dificuldade de associação e manutenção da autogestão, como segue:

A participação de movimentos sociais no provimento habitacional ainda representa uma parcela muito pequena diante da demanda no Brasil, cabendo também uma nova postura no tratamento da moradia, tendo-a como direito e não como mercadoria. Aferir condições de participação das cooperativas, bem como possibilitar a autogestão das unidades habitacionais aos integrantes, apresenta-se como uma das formas de garantir inserção integral da população no enfrentamento de uma das questões sociais mais complexas: a moradia (VALADARES; CUNHA, 2018, p. 676).

Tem-se, assim, o modelo uruguaio como exemplo, face aos resultados obtidos, que determinaram visíveis melhoras na redução do déficit habitacional naquele país. Como Valadares e Cunha (2018) mencionaram, as unidades habitacionais não são mais vistas como mercadoria, como produto de mercado, mas sim como unidades em que o direito à moradia é visto de forma prática. Ali o direito à moradia acontece e é exercido com dignidade.

O valor de uso e o valor de troca não têm diferença neste caso, como explica Silva (2009, p. 100):

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.

Desta maneira, enxerga-se que um exemplo próximo mudou a vida de milhares de pessoas e, além disso, modificou a mentalidade de uma sociedade como um todo.

As cooperativas habitacionais, como visto, detêm também o objetivo social de reduzir o déficit de moradias de determinada região e, assim, movimentam a economia, geram receita, constroem moradias e as disponibilizam praticamente pelo preço de custo, favorecendo a aquisição de imóveis por aqueles que detêm menor poder aquisitivo.

Viu-se também que não apenas quem detém dificuldades financeiras ou sociais pode se associar à cooperativa, pois sempre existirão aqueles que possuem maior poder aquisitivo e terão uma maior facilidade de investimentos. E, ainda, o sonho da casa própria, muitas vezes, é a única maneira de investimento que faz parte da realidade do assalariado:

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 (SILVA, 2009, p. 101).

Por fim, acredita-se que o modelo cooperativista, embasado na educação e na autogestão, é capaz de diminuir o déficit habitacional, visto que as cooperativas, com o investimento e visibilidade necessários, conseguem realizar grandes feitos.

O presente trabalho demonstrou casos de sucesso, se embasando principalmente no modelo uruguaio, já que dado como exemplo, demonstrou ser possível com o investimento governamental, educação da população e facilidades, pois, tutelados pela *Ley de Vivienda*, as cooperativas habitacionais encontram segurança para se articular do modo como bem entenderem, mesmo que não tenha um programa habitacional específico. Já no Brasil, mesmo que os planos sejam detalhados, não há ainda uma política contínua sobre o tema.

5 CONCLUSÃO

No presente trabalho, em um primeiro momento, viu-se acerca da importância do direito à moradia como um direito fundamental e humano, previsto constitucionalmente. Também foi destacado sobre a formação histórica do desenvolvimento populacional brasileiro, abarcado pelo regime de desigualdade social, ancorado à sociedade capitalista que concedeu privilégios a alguns, com consequente detrimento da condição socioeconômica de muitos.

Com a tentativa governamental de criação de políticas públicas isoladas para a diminuição do déficit habitacional, alguns avanços foram encontrados na história. Porém, apesar de relativos êxitos, programas implantados não foram continuados por governantes sucessores ou foram desvirtuados e se tornaram inócuos.

A questão da moradia é tema urgente nas pesquisas e discussões pelos entes federados, sociedade e academia, pois evidencia um direito fundamental a ser satisfeito e cuja busca deve ser prioritária na sociedade.

Fazendo um paralelo com o direito de propriedade e o direito à moradia, a presente pesquisa evidenciou que em ambas expressões, a dignidade converge em sua essência, visto que sem tais direitos, o indivíduo não possui a plenitude dos direitos previstos em pactos internacionais ratificados pelo Brasil, muito menos aqueles direitos previstos na Constituição Federal.

Na evolução histórica brasileira, constatou-se que o déficit habitacional cresceu desde o Brasil colônia até a contemporaneidade, sendo que a primeira intervenção estatal em matéria de habitação se deu em 1910.

Percorrendo o déficit atual de moradias, foi visto que os dados do IBGE e do IPEA demonstram que atualmente há um déficit de aproximadamente 6,4 milhões de moradias urbanas e 1,5 milhões de moradias rurais, totalizando um déficit total aproximado de 8,0 milhões, o que representaria em torno de 32 milhões de pessoas inclusas no déficit, sem a efetivação do seu direito à propriedade e à moradia.

Ao visualizar os programas de incentivo à moradia, foi visto que os movimentos sociais foram importantes para o fortalecimento da pauta em meados dos anos 70 e 80, mas também destacando as iniciativas estatais de incentivo à moradia, como o programa Fundação da Casa Popular, o Banco Nacional de

Habitação, o programa COHAB e o Programa Minha Casa, Minha Vida, além do recém implementado “Casa Verde e Amarela”.

Mesmo com os avanços das políticas públicas, o déficit habitacional continuava crescendo, de modo que o governo federal implementou o Programa Minha Casa, Minha Vida, através da Lei n. 11.977/2009, para criação de mecanismos de incentivo à produção e aquisição de unidades habitacionais por famílias de baixa e média renda.

O Programa Casa Verde e Amarela, implementado recentemente pela Lei n. 14.118/2021, trouxe incentivos à moradia praticamente nos mesmos moldes do último programa mencionado, sendo precoce qualquer avaliação sobre seus avanços quanto à redução do déficit habitacional brasileiro.

Nessa perspectiva, o presente trabalho analisou a importância do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), implementado em 1966, e atualmente regido pela Lei n. 8.036/90, para a aquisição de moradias pela população de baixa e média renda.

O cooperativismo surgiu, portanto, como uma alternativa aos programas governamentais, já vistos como insuficientes para corrigir as desigualdades habitacionais do Brasil de maneira exclusiva. Assim, a instituição das cooperativas no âmbito legal brasileiro pela Lei n. 5.764/71, se mostrou como um importante passo social para o desenvolvimento da sociedade moderna, como demonstrado.

Desta maneira, fez-se importante destacar o desenvolvimento cooperativista do Brasil, trazendo dados oficiais da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), que teve seu marco inicial com a Cooperativa Econômica dos Funcionários Públicos de Ouro Preto, em 1889, fazendo também a análise legal da legislação cooperativista.

Após o levantamento das modalidades de cooperativas, foi ressaltado acerca da importância das cooperativas habitacionais brasileiras e os avanços conquistados por elas.

Por último, o estudo percorreu os parâmetros da economia solidária e sua relação com o cooperativismo habitacional brasileiro, como alternativa a um modelo instituído, que por vezes fora corrompido por interesses capitalistas.

Finalmente, com a análise dos institutos como INOCOOP, Cooperativa Habitacional Oswaldo Cruz, Cooperativa Habitacional Central do Brasil

(COOHABRAS) e da Cooperativa Habitacional Novo Tempo em Bento Gonçalves, foi realizada uma análise da perspectiva uruguaia de cooperativa habitacional.

Mesmo com as melhorias a partir de políticas recentes, as cooperativas autogestionárias ainda sofrem desafios para estruturação e também dificuldades de entregar aos cidadãos uma cidade digna, que os inclua como indivíduos e também como coletivos, em locais apropriados, com acesso a serviços públicos, médicos, transportes etc.

Como alternativa possível, entende-se como grande vantagem para a opção do cooperativismo habitacional o modelo uruguaio, que tem em sua essência a adoção de conjunta de projetos de educação popular, forma livre e democrática de gestão, consciência de problemas atuais e futuros e de que, devem vir junto com a habitação advém maior dignidade e consciência popular de seus anseios e lutas, constituindo uma forma da sua evolução como cidadão.

Apesar das dificuldades governamentais, sociais e cooperativistas de diminuição do déficit habitacional, o tema necessita de estudos aprofundados para a discussão da urgência nacional, necessitando também o convencimento dos agentes políticos, financeiros e dos governantes da necessidade de participação do estado, com aportes de valores, leis que permitam investimentos, juros baixos e infraestrutura e serviços públicos disponíveis aos empreendimentos cooperativos.

O direito à moradia tem de ser tratado como prioridade em matéria de políticas públicas, incentivando práticas solidárias, criando linhas de crédito, e aos cidadãos fazendo fazer valer sua condição de centro da norma jurídica, buscando se reunir com pessoas afins pois, como visto, é através dele que a plenitude da dignidade da pessoa humana poderá ser alcançada de maneira eficiente, com objetivo de diminuir as desigualdades sociais e políticas do Brasil.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, André Gustavo Correa de. O princípio fundamental da dignidade humana e sua concretização judicial. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p. 316-335, 2003. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_316.pdf. Acesso em: 04 abr. 2022.

ANGELO, Evandro Schimming Smith. **Fatores de motivação de trabalhadores das classes sociais C, D e E**. 2010. 116f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa - Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/7765>. Acesso em: 04 abr. 2022.

ANTUNES, Diogo de Carvalho; CONTI, Bruna Ranção. O comércio justo e solidário na política pública federal: histórico e perspectivas. **Mercado de Trabalho**, Brasília, n. 66, ano 25, abr. 2019. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9938/1/bmt_66_economia_solidaria_o_comercio_justo_e_solidario.pdf. Acesso em: 04 abr. 2022.

ANTUNES, Leda. Minha casa perto do fim? Programa habitacional popular faz 10 anos com menos dinheiro e sob pressão para mudar nome e regras. **Portal UOL**, Rio de Janeiro, 24 nov. 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/minha-casa-minha-vida-dez-anos/#cover>. Acesso em: 04 abr. 2022.

AZEVEDO, Sérgio de. **A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

AZEVEDO, Sérgio de. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In: CARDOSO, Adauto Lucio (Coord.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007, p. 12-41. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/livro_completo.pdf. Acesso em: 04 abr. 2022.

AZEVEDO, Sérgio de; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. Habitação e populismo: a Fundação da Casa Popular. In: **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, p. 1-20.

BARAVELLI, José Eduardo. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo: das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha**. 2006. 170 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo**: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dezembro de 2010. Disponível em: https://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf. Acesso em: 04 abr. 2022.

BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BIALOSKORSKI NETO, Sigismundo. Estratégias e cooperativas agropecuárias: um ensaio analítico. **Anais [...]**. Seminário de Política Econômica em Cooperativismo e Agronegócios da UFV. Viçosa, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação popular**. [S.l.; s.n.], 2006. Disponível em: <https://www.ifibe.edu.br/arq/201509112220031556922168.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei n. 22.239, de 19 de dezembro de 1932**. Reforma as disposições do decreto legislativo n. 1.637. de 5 de janeiro de 1907, na parte referente às sociedades cooperativas. Rio de Janeiro, 19 dez. 1932. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d22239.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 9.218, de 1º de maio de 1946**. Autoriza a instituição da "Fundação da Casa Popular". Rio de Janeiro, 1 maio 1946. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9218-1-maio-1946-417087-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei n. 59, de 21 de novembro de 1966**. Define a política nacional de cooperativismo, cria o Conselho Nacional do Cooperativismo e dá outras Providências. Rio de Janeiro, 21 nov. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0059.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília, 21 ago. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 5.764, de 16 de dezembro de 1971.** Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Brasília, 16 dez. 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5764.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, 10 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; [...] e dá outras providências. Brasília, 7 jul. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

BRASIL. **Lei n. 14.118, de 12 de janeiro de 2021.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela; e dá outras providências. Brasília, 12 jan. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

CALEIRO, João Pedro. Brasil era Belíndia e virou Italordânia, diz The Economist. **Revista Exame**, [S.l.], 16 jun. 2014. Disponível em: <https://exame.com/economia/brasil-era-belindia-e-virou-italordania-diz-the-economist/>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CARNEIRO, R.; SOUZA, J. M. Moradia popular e política pública na região metropolitana de Belo Horizonte: revisitando a questão do déficit habitacional. *In*: FAHEL, M; NEVES, J. A. B (Org.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2007.

CASTILLO, Alina del; PESSINA, Leandro. Cooperativismo, arquitectura y ciudad: desafios para la sustentabilidad; mis cooperativas, mi vida. **Vivienda popular**, Montevideu, v. 28, p. 24-31, nov. 2016.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de. **A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90**. 1999. Tese (Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

CAVALCANTI, Maria Clara. Milagre econômico brasileiro. **Portal Quero Bolsa**, [S.l.], jul. 2019. Disponível em: <https://querobolsa.com.br/enem/historia-brasil/milagre-economico-brasileiro>. Acesso em: 04 abr. 2022.

CHIARIELLO, Caio Luis. A trajetória da SENAES em prosa e números: consolidação e réquiem de uma agenda pública para a economia solidária. **ORG & DEMO**, Marília, v. 21, n. 2, p. 97-116, jul./dez. 2020.

CHIARIELLO, Caio Luis; COSTA, Jaqueline Severino da. Revisão teórica sobre as modalidades do cooperativismo tradicional e populares: estratégias de gestão, democracia interna e gestão do trabalho. **Anais [...].52º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Goiânia, 2014.

COSTA, Juliana Camargos. Desenvolvimento econômico brasileiro contemporâneo e a Caixa: o papel do FGTS. *In*: COSTA, Juliana Camargos (Org.). **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011, p. 9-31. Disponível em: http://www.centrocelsfurtado.org.br/arquivos/image/201110201426570.LivroCAIXA_T_0_009.pdf. Acesso em: 04 abr. 2022.

CRÚZIO, Helnon de Oliveira. **Ideologia e autogestão, contradição do cooperativismo agropecuário/industrial brasileiro: o caso da inversão decisória**. 1994. 306f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1994.

D'AMICO, Fabiano. O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal. *In*: COSTA, Juliana Camargos (Org.). **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados**. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011, p. 33-54. Disponível em: http://www.centrocelsfurtado.org.br/arquivos/image/201109261251530.LivroCAIXA_T_0_033.pdf. Acesso em: 04 abr. 2022.

DADOS revisados do déficit habitacional e inadequação de moradias nortearão políticas públicas. **Portal de Notícias Gov.br**, Ministério do Desenvolvimento Regional, Brasília, mar. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/dados-revisados-do-deficit-habitacional-e-inadequacao-de-moradias-nortearao-politicas-publicas>. Acesso em: 04 abr. 2022.

DICKMANN, Ivanio. **O sonho coletivo da casa própria: a articulação da economia solidária com a educação popular no cooperativismo habitacional autogestionário**. 2018. 105 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

DIREITOS fundamentais de primeira, segunda, terceira e quarta geração. **Portal LFG**, [S.l.], 26 ago. 2019. Disponível em: <https://www.lfg.com.br/conteudos/artigos/geral/direitos-fundamentais-de-primeira-segunda-terceira-e-quarta-geracao>. Acesso em: 04 abr. 2022.

FERREIRA, Angela L. A. Cooperativas habitacionais: do social ao mercado. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 7, n. 146, ago. 2003.

FERREIRA, Geniana Gazotto. **Trajetória da política habitacional no Brasil de 1992 a 2014**: do Sistema Nacional de Habitação De Interesse Social ao Programa Minha Casa, Minha Vida. 2017. 121f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade de Brasília. Brasília, 2017.

FERREIRA, José Maria Carvalho. Marginalidade social e movimentos sociais nos contextos urbanos. **Anais [...]**. Conferência Internacional Ecologia Social e suas Perspectivas Políticas: O Municipalismo Libertário, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, 1998. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/1209?locale=em>. Acesso em: 04 abr. 2022.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade. **Anais [...]**. II Fórum de Sociologia Justiça Social e Democratização, Buenos Aires, 2012. Disponível em: https://agburbana.files.wordpress.com/2013/12/texto_isa_reginaferreira_port.pdf. Acesso em: 04 abr. 2022.

FGTS aplica mais de R\$ 60 bilhões em moradia, saneamento e urbanização em 2020. **Portal Gov.br**, Brasília, 22 jul. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/07/fgts-aplica-mais-de-r-60-bilhoes-em-moradia-saneamento-e-urbanizacao-em-2020>. Acesso em: 04 abr. 2022.

FLEURY, Maria Tereza Leme. **Cooperativas e produtores agrícolas em uma sociedade capitalista**. 1980. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980.

FRIEDRICH, Clarissa N. **O Movimento cooperativista de Bento Gonçalves**: trajetórias e perspectivas da produção habitacional autogestionária. 2015. 185 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.

GONZALES, Marco. A mineração e a Primeira Revolução Industrial. **Blog Notas Geo**, [S.I.], jan. 2018. Disponível em: <https://www.notasgeo.com.br/2018/01/a-mineracao-e-primeira-revolucao.html>. Acesso em: 04 abr. 2022.

GUERRA, Paula; MATOS, Fátima Loureiro de; MARQUES, Teresa Sá; SANTOS, Mónica. As cooperativas e as modalidades contemporâneas de direito à cidade. **Cooperativismo e Economía Social**, n. 35, p. 67-90, 2013. Disponível em: https://www.academia.edu/66152240/As_cooperativas_e_as_modalidades_contempor%C3%A2neas_de_direito_%C3%A0_cidade. Acesso em: 04 abr. 2022.

GUIMARÃES, Francisco de Assis Duarte. **Comunicação e cidades**: interlocuções para uma interdisciplinaridade nas ciências sociais. 2010. 361f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2010.

HAAG, Carlos. A história do Brasil que é um luxo: pesquisa revela a importância do consumo no desenvolvimento do capitalismo nacional. **Revista Pesquisa FAPESP**, São Paulo, ed. 163, set. 2009. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/a-historia-do-brasil-que-e-um-luxo/>. Acesso em: 04 abr. 2022.

INOCOOP-SP. Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais. O INOCOOP-SP realiza o sonho da casa própria há 50 anos. **Portal INOCOOP-SP**, São Paulo, 2013. Disponível em: <http://www.inocoop-sp.com.br/o-inocoop-sp#.YIXKxshKjrd>. Acesso em: 04 abr. 2022.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Investimento em habitação cresce 785% em 7 anos, aponta Ipea**. Brasília, 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&ordering=3&limitstart=7600&limit=10&Itemid=1#:~:text=O%20deficit%20habitacional%20urbano%20%C3%A9,chega%20a%20aproximadamente%20236%20mil. Acesso em: 04 abr. 2022.

KALIL, Rosa Maria Locatelli. Avaliação pós-ocupação e eficácia social: estudo de caso comparativo de habitações de interesse social autoconstruídas na modalidade cooperativa autogestionária e na modalidade promoção pública municipal. **Ambiente Construído**, Porto Alegre, v. 4, n. 1, p. 37-53, jan./mar. 2004.

KALIL, Rosa Maria Locatelli. **Participação e satisfação do usuário**: alternativas de gestão de habitação social em Passo Fundo, RS. 2001. 555 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martins Claret, 2002.

MACIEL, Alan César Souza; MARCELINO, Yane Ágata Ribeiro; BILIBIO, Amanda; HERMES, Ana Paula Anziliero; BILIBIO, Diego; BARTH-TEIXEIRA, Enise. Estudo da interação de uma cooperativa habitacional com a sociedade. **Revista de Gestão e Organizações Cooperativas**, Santa Maria/RS, n. 1, v. 1, p. 61-70, jan./jul. 2014.

MEINEN, Ênio; PORT, Márcio. **Cooperativismo Financeiro**: percurso histórico, perspectivas e desafios. Brasília: Confedbras, 2014.

MONTANINI, Pedro. Copersucar: a primeira e única equipe brasileira na história da F1. **Portal Poliesportiva**, [s.l.], 12 jul. 2021. Disponível em: <https://www.radiopoliesportiva.com.br/copersucar-a-primeira-e-unica-equipe-brasileira-na-historia-da-f1/>. Acesso em: 04 abr. 2022.

NINAUT, Evandro Scheidt; MATOS, Marcos Antonio. Panorama do cooperativismo no Brasil: censo, exportações e faturamento. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 38, n. 8, p. 43-55, ago. 2008.

NOAL, Ednilson Bolson; JANCZURA, Rosane. A política nacional de habitação e a oferta de moradias. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 157-169, jan./jul. 2011. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/download/7257/6431>. Acesso em: 04 abr. 2022.

O COOPERATIVISMO no Brasil. **Portal Copremon**, João Monlevade/MG, 2014. Disponível em: <https://copremon.coop.br/cooperativismo.php?id=10>. Acesso em: 04 abr. 2022.

OCB. Organização das Cooperativas Brasileiras. História do cooperativismo. **Portal Sistema OCB**, Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.ocb.org.br/historia-do-cooperativismo>. Acesso em: 04 abr. 2022.

OEA. Organização dos Estados Americanos. **Convenção Americana Sobre Direitos Humanos**. Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José da Costa Rica, 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 04 abr. 2022.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de; VASCONCELLOS, Carla Portal; CIRINO, Maria Joana; RIGO, Murielli Novelli; TEBALDI, Vanusa. O cooperativismo urbano: a experiência das cooperativas habitacionais no Brasil e no Uruguai. **Revista de Gestão e Organizações Cooperativas**, Santa Maria/RS, v. 4, n. 7, p. 75-86, jan./jun. 2017.

OLIVEIRA, Nielmar de. IBGE: 50 milhões de brasileiros vivem na linha de pobreza. **Portal Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 15 dez. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-12/ibge-brasil-tem-14-de-sua-populacao-vivendo-na-linha-de-pobreza>. Acesso em: 04 abr. 2022.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: Assembleia Geral das Nações Unidas, 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 04 abr. 2022.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. Nova York: Assembleia Geral das Nações Unidas, 16 dez. 1966. Disponível em: https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf. Acesso em: 04 abr. 2022.

PEREIRA, Caio Mário. **Direito Civil**: alguns aspectos da sua evolução. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

PEREIRA, Leonardo. Quais são as maiores economias do mundo? **Blog Dicionário Financeiro**, [S.l.], 2021. Disponível em: <https://www.dicionariofinanceiro.com/maiores-economias-do-mundo/>. Acesso em: 04 abr. 2022.

PRIMEIRO conjunto habitacional da Cohab completa 50 anos em 2016. **Portal G1**, São Paulo, 11 abr. 2016. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2016/04/primeiro-conjunto-habitacional-da-cohab-completa-50-anos-neste-ano.html>. Acesso em: 04 abr. 2022.

REIS, Tiago. Década perdida: o que aconteceu com a economia brasileira nos anos 80? **Portal SUNO**, [S.l.], jul. 2020. Disponível em: <https://www.suno.com.br/artigos/decada-perdida/>. Acesso em: 04 abr. 2022.

RODRIGUES, Maxwell Ramos. **Impactos sociais e econômicos que o cooperativismo leva para uma cidade de pequeno porte**. 2021. 18f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração). Centro Universitário de Anápolis (UniEVANGÉLICA), Anápolis, 2021.

SALES, João Eder. Cooperativismo: origens e evolução. **Revista Brasileira de Gestão e Engenharia**, São Gotardo, n. 1, p. 23-34, jan./jun. 2010. Disponível em: <https://www.bibliotecaagptea.org.br/administracao/cooperativismo/artigos/COOPERATIVISMO%20ORIGENS%20E%20EVOLUCAO.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2022.

SANTOS, Fabrício Barroso dos. Imigrantes no Brasil. **Blog PrePara ENEM**, [s.l.], 2021. Disponível em: <https://www.preparaenem.com/historia-do-brasil/imigrantes-no-brasil.htm>. Acesso em: 04 abr. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na constituição de 1988**. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2007.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2020.

SCHWARZ, Rodrigo Garcia. Os direitos sociais como direitos fundamentais e a judicialização de políticas: algumas considerações. **Revista da AJURIS**, Porto Alegre, v. 43, n. 141, p. 265-292, dez. 2016. Disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-AJURIS_141.10.pdf. Acesso em: 04 abr. 2022.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENAES. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **SENAES Acontece: Divulgação dos dados preliminares do SIES 2013**. Boletim Informativo, ano V, Brasília, 2013. Disponível em: <http://sies.ecosol.org.br/images/resultado/sies-divulgacao-de-dados-preliminares-2013.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2022.

SILVA, Ademir Alves da. **O Estado e o impacto social das cooperativas habitacionais**. 1998. 259 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1998.

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

SILVA, Maria José Ramos da; GOMES, Rita de Cássia da Conceição. Migração, crescimento econômico e qualidade de vida em Natal/RN. **Scripta Nova Revista Eletrônica de Geografia y Ciências Sociais**, Barcelona, n. 94, v. 68, ago. 2001. Disponível em: <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/393>. Acesso em: 04 abr. 2022.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política habitacional brasileira: frente e verso**. São Paulo: Cortez, 1989.

SILVA, Rodrigo Arlindo dos Santos. **O cooperativismo autogestionário na produção da habitação popular**. 2009. 117f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura). Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

SILVA, Sandro Pereira. **Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017.

SINGER, Paul. Economia Solidária versus economia capitalista. **Sociedade e Estado**, [s.l.], n. 16, p. 100-112, dez. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/Xy7BmyrV8tHfwKNVhmSXFyw/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 04 abr. 2022.

SIQUEIRA, Adriana Castelo Branco de; COUTINHO, Ana Luisa Celino. Dignidade humana: uma perspectiva histórico-filosófica de reconhecimento e igualdade. **Problemata Revista Internacional de Filosofia**, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 7-23, 2017.

SOUSA, Carla Gardênia Oliveira; GONÇALVES, Luiz Antônio Araújo. **O processo de evolução urbana da cidade de Fortaleza/CE: uma análise a partir da malha ferroviária - Tronco Norte**. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Geografia). Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2012.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

VALADARES, José Horta. **Tipologia Cooperativista**. Viçosa, 2003. Disponível em: https://www.cooperabaete.com.br/wp-content/uploads/2019/01/tipologia_cooperativista_apostila.pdf. Acesso em: 04 abr. 2022.

VALADARES, Raquel Gomes; CUNHA, Tiago Augusto da. A participação de cooperativas nas políticas públicas habitacionais no Brasil e no Uruguai. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 667-678, dez. 2018.

VALE, Renata Willian Santos do. Construindo a Corte: o Rio de Janeiro e a nova ordem urbana. **Portal Arquivo Nacional**, Brasília, jun. 2018. Disponível em http://www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5226&Itemid=280. Acesso em: 04 abr. 2022.

VALLADARES, Licia do Prado; FIGUEIREDO, Ademir. Habitação no Brasil: uma introdução à literatura recente. **Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, [S.l.], n. 11, p. 25-49, 1981. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/27>. Acesso em: 04 abr. 2022.

VASCONCELOS, João Batista. **Função econômica dos contratos de financiamentos imobiliários e o direito fundamental à moradia**. 2013. 100f. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico). Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2013.

VIEIRA, Gustavo Oliveira. **O constitucionalismo no cenário pós-nacional: as implicações constitucionais da mundialização e a busca por fontes alternativas de legitimidade**. 2012. 404f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2012.

VIEIRA, Naldeir dos Santos; BRAGA, Marcelo José; RIGO, Ariádne Scalfoni; CARVALHO, Daniela Moreira de; CETTO, Vania Maria. Análise da importância das cooperativas habitacionais na construção de moradias para população de baixa renda do Brasil. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. 7, n. 146, ago. 2003.

WELCOME to Italordan. **The Economist**, São Paulo, 12 jun. 2014. Disponível em: <https://www.economist.com/the-americas/2014/06/12/welcome-to-italordan>. Acesso em: 04 abr. 2022.

ZYLBERSTAJN, Decio. Quatro estratégias fundamentais para cooperativas agrícolas. *In*: BRAGA, Marcelo J.; REIS, Bricio S. (Org.). **Agronegócio cooperativo: reestruturação e estratégias**. Viçosa: UFV, 2005, p.77-97.