

## Artigos

Recebido: 10.06.2018

Aprovado: 02.07.2018

DOI <http://dx.doi.org/10.18316/REDES.v6i2.4831>

\* Instituto de Arquitetura e Urbanismo  
da Universidade de São Paulo,  
São Carlos, SP



## Breve análise da participação de cooperativas nas políticas públicas habitacionais no Brasil e no Uruguai

Raquel Gomes Valadares\*

**Resumo:** A política econômica segregadora e a inexistência ou ineficiência de políticas habitacionais são aspectos que aprofundam as desigualdades sociais entre os diferentes segmentos de renda. O Uruguai, por meio da *Ley de Vivienda*, buscou solucionar a debilidade habitacional positivando o direito à moradia e regulamentando a inserção de cooperativas ao acesso às políticas públicas. A lei, ainda em vigência, possibilita que o bem imóvel seja tratado como direito, não apenas como propriedade e permite que as cooperativas atuem no processo de planejamento, execução e administração dos projetos habitacionais, princípio compreendido como autogestão. No Brasil, os primeiros programas que atendiam a demanda habitacional eram fragmentários, atendendo uma pequena parcela dos demandantes. Com o surgimento do Banco Nacional de Habitação foi ampliado o acesso ao crédito para obtenção de moradia. As cooperativas habitacionais estavam incluídas nesse programa, compreendendo o atendimento do mercado de renda média. Com o fim do BNH e a insatisfação decorrente da crise econômica, movimentos sociais em torno da questão da moradia urbana surgiram, buscando articulações práticas e políticas para transformar a moradia em direito. No fim da década de 1980 do intercâmbio de experiências com o Uruguai iniciou a abordagem do ingresso das cooperativas na habitação de interesse social; um aspecto, até então, não experimentado no Brasil. Utilizando-se do método histórico-descritivo, este estudo é resultado de uma análise dos ordenamentos normativos e de produções acadêmicas sobre o tema. Buscando compreender a participação das cooperativas na habitação popular e as dificuldades de acesso das mesmas às políticas públicas habitacionais.

**Palavras-chave:** Habitação; Autogestão; Uruguai; Brasil; Movimentos Sociais.

### Brief analysis of the participation of cooperatives in room public policies in Brazil and Uruguay

**Abstract:** The segregating economic policy and the inexistence or inefficiency of housing policies are aspects that deepen the social inequalities between the different income segments. Uruguay, through the Housing Law, sought to solve the housing debasement by promoting the right to housing and regulating the insertion of cooperatives in access to public policies. The law, still in force, allows the property to be treated as a right, not only as property and allows cooperatives to act in the process of planning, execution and administration of housing projects, a principle understood as self-management. In Brazil, the first programs that met the housing demand were fragmentary, serving a small portion of the applicants. With the advent of the National Housing Bank, access

to credit for housing was expanded. Housing cooperatives were included in this program, including the provision of the middle income market. With the end of BNH and the dissatisfaction resulting from the economic crisis, social movements around the issue of urban housing emerged, seeking practical and political articulations to transform housing into law. At the end of the 1980s, the exchange of experiences and ideas with Uruguay approached the entry of cooperatives into social interest housing, an aspect previously untested in Brazil. Using the historical-descriptive method, this study is the result of an analysis of normative and academic production on the subject. Seeking to understand the participation of cooperatives in the popular housing and the difficulties of access to public housing policies.

**Keywords:** Housing; Self-management; Uruguay; Brazil; Social Movements.

## Introdução

A desigualdade de acesso à moradia é um dos resultados da segregação social atrelados a uma economia excludente (MARICATO, 2000). A primeira ocupação irregular no Brasil, no Rio de Janeiro no Morro da Providência, por exemplo, é datada a partir da década de 1880, anterior à Proclamação da República (DAVIS, 2006). Ocupada majoritariamente por despejados das senzalas e excluídos sociais. Consequência de uma sociedade agrária na estrutura, escravocrata na técnica de exploração econômica e instalada em latifúndios patriarcais.

O Estado Social tinha como objetivo proporcionar proteção e não redistribuição de riqueza. Nem toda melhoria nas condições de vida estariam atreladas com melhores salários e melhor distribuição de renda. Boas condições de vida também estão ligadas às políticas urbanas de moradia, de segurança, de iluminação pública e de saneamento básico (MARICATO, 2014). Apesar desta perspectiva, o Estado Social entrou em colapso e declínio, resultado de governos que priorizam equilibrar o orçamento a fornecer serviços adequados a população.

A aliança entre o poder do Estado e a lucratividade do mercado remonta a escolha de um modelo econômico e a estrutura relacional de produção. Essa estreita relação entre o Estado e a força de produção sofreu rupturas ao longo dos anos. No que diz respeito à indústria, ocorreu a desmaterialização do trabalho, das fronteiras de produção e do consumo, uma corrida desenfreada pelo lucro. A indústria buscou, e ainda busca espaços onde a mão-de-obra é mais barata e a lucratividade é obtida mais rapidamente.

A metáfora política do Leviatã, de Hobbes, expõe a compreensão do poder do Estado: a rendição da autonomia do indivíduo para a constituição de um objeto que seja superior aos interesses individuais (BAUMAN, 2014). Nessa metáfora, nenhuma criatura pode subjugar o Leviatã. O indivíduo abre mão de suas vontades e se torna inapto para subjugar o poder do Estado. A imposição da ordem e o controle social são consolidados com a coerção e a violência. A coerção monitora a obediência à ordem; e a utilização da violência propõe reprimir a contestação do controle (BAUMAN, 2014).

Os aspectos da vida são administrados pelo Estado por meio do controle da população, estabelecendo políticas para os problemas sobre saúde pública, habitação e migração (FOUCAULT, 1999). A habitação, portanto, seria um problema social disciplinado pelo Estado, com o controle da sua população e definições expressas por suas políticas públicas.

Atendo sobre a habitação, vê-se como elemento crucial nas demandas sociais. Pois sua função é de proteção e inserção no espaço social, porém tem sido transformada pela economia de mercado como um produto especial e caro (BONDUKI, 1986; MARICATO, 1987).

No espaço urbano, a situação econômica influi amplamente no acesso à habitação (BONDUKI, 1986). A regulação de mercado interfere no consumo do ambiente construído (MARICATO, 1987). Dentre os bens de consumo duráveis, a habitação é o componente mais importante, mais caro e, para a maioria, inacessível. Isto se dá em virtude do disparate econômico, da organização do espaço urbano pelo interesse do capital, e pela especulação imobiliária (MARICATO, 2000). A habitação-mercado tornou-se um festim especulativo sem precedentes (MONTANER, 2014).

A irregularidade da distribuição espacial da cidade é uma das manifestações mais visíveis da segregação social. A inacessibilidade à habitação e a segregação socioeconômica é descrita como uma equação complexa (DAVIS, 2006). Quem não possui recursos, precisa otimizar o custo habitacional, a qualidade do abrigo e a distância do local de trabalho. Essa equação tem sido resolvida com a contratação de aluguéis ou com habitações em áreas periféricas, irregulares ou até mesmo invadidas. Em grandes centros urbanos, também é comum, imóveis centrais vazios serem transformados e ocupados para a improvisação da moradia (DAVIS, 2006). Ocupação irregular, favela, invasão, periferia, assentamentos informais, *slums* e *villas miseria* são alguns dos nomes recorrentes na literatura para nomear essas áreas (DAVIS, 2006; MONTANER, 2014).

A definição para assentamento ou ocupação irregular está baseada em cinco critérios. São áreas que não possuem acesso à água potável; sem saneamento básico; área de habitação insuficiente ou superlotada; habitação de estrutura não durável; e posse insegura (IPEA, 2016). Espaços segregados têm sido um dos fenômenos urbanos, cada vez mais frequente, que interferem na possibilidade de acesso a infraestrutura e serviços básicos. Influindo também no acesso ao mercado de trabalho e políticas e equipamentos públicos.

Segundo Villaça (2003), a concentração desproporcional da renda possibilita que apenas uma pequena parte da população usufrua de padrão de vida inacessível para a maioria. Os desníveis de renda são injustos. De acordo com o autor, não é a pobreza que gera conflitos sociais, mas a consciência dela; a exclusão não é resultado momentâneo e remediável, pois adquiriu características de algo definitivo.

A moradia como direito social deveria ter tratamento segundo a necessidade e a demanda populacional. Para isso, as políticas públicas deveriam ser construídas de acordo com os anseios populares e como respostas a estes. A participação da sociedade funcionaria como ferramenta essencial para a provisão da moradia. Desse modo, as políticas públicas seriam elaboradas, constituídas e executadas segundo a vontade da população dela usufrutuária.

Nesta análise será abordada a participação popular através das cooperativas habitacionais nas políticas de acesso à moradia, no Brasil e no Uruguai. Este estudo é resultado da análise bibliográfica dos principais autores que abordam essa temática. Lastreando-se nos normativos jurídicos e as principais discussões acadêmicas.

## Política habitacional no Brasil

Para compreender a amplitude da questão habitacional brasileira é necessário abordar, ainda que brevemente, o processo histórico de surgimento e crescimento das cidades. Traçar esse panorama ajudará a demonstrar, no primeiro momento, a partir da literatura, que a gravidade do déficit é fruto de uma estrutura que gera e reproduz continuamente desigualdades sócio espaciais através, sobretudo, da concentração de renda, riquezas e terras.

Assim, no Brasil colonial os ciclos econômicos, baseado na exploração de bens primários, norteavam a formação dos centros urbanos. Segundo Freyre (2004), formou-se aqui uma sociedade agrária na estrutura e, escravocrata na técnica de exploração econômica; instalada em latifúndios patriarcais. Santos (1993) afirma que no fim do século XIX as principais aglomerações urbanas somavam perto de 5,7% do total da população brasileira. No período citado, as principais cidades eram: Rio de Janeiro, Salvador, Recife, São Luís e São Paulo.

A desigualdade socioeconômica nas cidades e, por conseguinte, a desigualdade de ocupação territorial já era registrada, originando-se da concentração dos meios de produção e da propriedade, como exemplo, os latifúndios da produção açucareira. Para Freyre (2004), a desigualdade de ocupação do espaço físico e social na sociedade brasileira já era perceptível na divisão casa-grande e senzala, em que inclusão e exclusão eram incorporadas ao cotidiano.

Estima-se que, em 1900, apenas quatro cidades brasileiras possuíam mais de cem mil habitantes: Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Recife (SANTOS, 1993). No início do século XX a população urbana passou a representar 9,4% do total da população brasileira. Nesse período, as normas urbanísticas enfatizavam o embelezamento das cidades, na tentativa de romper a imagem de colônia/império e proporcionar a modernização do espaço urbano.

A partir da década de 1930, com a Era Vargas, estabeleceu-se uma nova fase no desenvolvimento político-institucional e socioeconômico brasileiro (REZENDE, 2012). O planejamento urbanístico e as questões urbanas passaram a constituir a pauta normativa. Destacam-se quatro ordenamentos desse conjunto. Foi instituído que a propriedade não poderia ser exercida contra o interesse social ou coletivo, argumento doutrinariamente compreendido como a função social da propriedade. Foi também estabelecida a primeira legislação relativa a loteamentos (REZENDE, 2012). Além disso, foram regulamentadas as desapropriações por utilidade pública e criada a Lei do Inquilinato.

Com o fim da Era Vargas a previsão legal que submetia a propriedade ao interesse da coletividade foi revogada, os demais regramentos foram mantidos. A legislação sobre os loteamentos estabeleceu condutas para loteantes, atribuindo a aprovação ao poder executivo municipal. O Decreto-Lei 3.365/1941 elencou condições específicas para a desapropriação, garantindo segurança da propriedade ao particular.

A falta de moradia e a ocupação irregular ou inadequada do espaço urbano é, também, produto do processo de urbanização tardia. Com o processo de industrialização no Brasil intensificou-se a migração da população rural para o espaço urbano, principalmente a partir da década de 1950 (ROLNIK, 2006).

A população do campo buscava estabilidade de renda com a inserção nas relações de produção. As características desse processo de industrialização foram os baixos salários e mercado residencial restrito (MARICATO, 2000). A exclusão do acesso à terra urbana é uma questão estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário e pela ausência de políticas sociais (MARICATO, 2000).

O custo com a habitação não estava, nem está, incluído nos rendimentos mensais. Desse modo, a habitação, em grande parte, é resultado das relações de mercado fora das relações capitalista de produção (BONDUKI, 1986; MARICATO, 2000). Fazendo surgir, no espaço urbano, a proliferação de ocupações irregulares e periféricas. A habitação é um aspecto da questão social mais ampla; é um bem com valor de uso: para dar abrigo, fixação, atender a necessidade de subsistência e tem um preço, é uma mercadoria (OLIVEIRA, 2014). Representa a inserção no espaço urbano, é símbolo de status e ascensão social (BONDUKI, 1986).

Nessa conjuntura de deficiência habitacional e baixos salários surgiram programas para a provisão de moradia à população de baixo poder aquisitivo. Em 1946, foi criada a Fundação da Casa Popular para tratar da questão habitacional (AZEVEDO, 2011). As vilas operárias, os Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões, anteriores à Fundação, produziam moradias, atendendo aos associados ou aos operários de um segmento. Porém, tal produção habitacional era subsidiária, a questão previdenciária era o cerne desses Institutos e Caixas de Aposentadoria (BONDUKI, 1986; AZEVEDO, 2011).

Com o Golpe Militar em 1964, a Fundação da Casa Popular foi extinta. No mesmo ano foi criado o Sistema Financeiro de Habitação. A década de 1960 tornou-se referência na política habitacional no Brasil. O Sistema criado visava estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda através do Banco Nacional da Habitação – BNH (BRASIL, 1964). O período de vigência foram 22 anos (1964-1986), com a extinção do BNH.

O BNH possibilitava a participação das cooperativas no enfrentamento da questão habitacional, dando aos seus projetos a prioridade no atendimento (BRASIL, 1964). A concepção jurídica de cooperativa foi estabelecida pela Lei nº 5.764/71, que a definiu como sociedade de pessoas, com forma e natureza jurídica própria, não sujeita a falência e constituída para prestar serviços aos associados. A cooperativa distingue-se das demais sociedades, pois a adesão dos seus cooperados deve ser voluntária; a pessoa jurídica possui responsabilidade civil solidária. Suscintamente, cooperativas são associações de pessoas.

O Código Civil conceitua as associações como união de pessoas que se organizem para fins não econômicos (BRASIL, 2002). Associação é o termo genérico, enquanto cooperativa é uma modalidade de sociedade (BRASIL, 2002). Nessa análise, considera-se cooperativa e associação como sinônimos.

Com a insolvência do BNH e a crise econômica no Brasil na década de 1980, movimentos populares urbanos foram surgindo com questões centradas na moradia (GOHN, 2010). Sintetizando algumas teorias sociológicas, os movimentos sociais são definidos como “ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura



socioeconômica e política de um país” (GOHN, 2012, p. 251). A partir dessa agregação, proporcionada pelos movimentos sociais, algumas cooperativas e associações habitacionais foram criadas, para o atendimento à população de baixa renda.

Em virtude do processo de restauração da democracia no Brasil, as demandas da população foram levadas ao debate político; as questões sociais tornaram-se latentes. No fim da década de 1980, integrantes dos movimentos sociais pró-moradia urbana participaram de visitas e debates com um expressivo movimento social pela moradia no Uruguai. A partir deste contato algumas discussões sobre a moradia se expandiram, incluindo a luta por maior autonomia e participação de associações e cooperativas nas políticas habitacionais. O debate propunha à participação da população na formulação de políticas públicas e a possibilidade de a sociedade gerir os recursos destinados à realização dessas.

### **Cooperativas na política habitacional do Brasil**

O BNH foi instituído em 1964 com o objetivo de reduzir o déficit habitacional do período e minorar os efeitos da crise econômica, reduzindo as pressões inflacionárias e estimulando o setor imobiliário (OLIVEIRA, 2014). Com a instabilidade política e econômica, no Brasil, o governo de exceção emergente precisava angariar o apoio social (AZEVEDO, 1987).

Para o atendimento facilitado e bem articulado com a demanda, o BNH seccionou o mercado habitacional. Foram os seguintes mercados: popular, econômico, médio e superior. O popular era destinado, inicialmente, para famílias com até três salários. Esse primeiro segmento seria atendido pelas COHABs, que eram as Companhias de Habitação, a nível municipal ou estadual, uma empresa de economia mista.

O mercado econômico era atendido por cooperativas habitacionais e destinado a famílias com renda de três a seis salários mínimos, faixa ampliada posteriormente. O mercado médio atendia famílias com renda mensal acima de seis salários mínimos. O mercado superior atendia ao setor da construção de luxo (BONDUKI, 1986).

O mercado popular era destinado à população onde se concentrava as maiores demandas por habitação. As COHABs eram os agentes promotores do BNH para o mercado popular. Foram constituídas sob a forma de sociedades de economia mista, devendo os governos estaduais ou municipais deter o controle acionário (AZEVEDO, 2011). Às Companhias era facultado construir diretamente ou através do repasse de recursos do BNH para as empreiteiras e da posterior comercialização das habitações (AZEVEDO, 2011).

As cooperativas, nas quais a lei que institui o BNH faz menção, acrescentando a prioridade ao atendimento, atendiam ao mercado econômico. O segmento econômico destinava a atender aos que recebiam de três a seis salários mínimos, ampliado posteriormente até doze salários mínimos. Foi criada uma empresa privada, sem fins lucrativos, que assessorava, coordenava e instruía as cooperativas, funcionando como suporte técnico para as cooperativas, os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais - INOCOOP (VERNA, 2001). O Instituto assessorava desde a constituição das cooperativas até a entrega das unidades habitacionais.

A COHAB e o INOCOOP foram instituídos para mediar o atendimento dos segmentos de renda de baixo e médio poder aquisitivo, respectivamente. Não havia órgãos semelhantes para mediar atendimento nos segmentos de mercado médio e superior. Mesmo após a extinção do BNH, em alguns Estados da Federação, a COHAB e o INOCOOP continuaram atuando, porém com novas definições de atendimento. A COHAB mantém o caráter de empresa mista controlada pelo Estado ou Município. O INOCOOP, na vigência do BNH, sua atuação se deu junto ao SFH, com a interrupção na liberação de recursos desse Sistema, adotou-se o processo de autofinanciamento (VERNA, 2001).

As cooperativas e associações habitacionais, na vigência do BNH, não se propunham a atender às demandas sociais, não se tratava de moradias de interesse social. Compreendia entidades sem fins lucrativos que se formaram a partir de categorias profissionais e agiam como intermediárias entre os mutuários e o BNH (BONDUKI, 1986, p. 49).

Aproximadamente 5% do total dos financiamentos do BNH foram destinados para o atendimento de famílias até três salários, a população de baixa renda. Outros 17% para famílias até cinco salários, 78% dos recursos destinados às famílias com renda acima de cinco salários mínimos (BONDUKI, 1986). Esses percentuais são decorrentes do modelo adotado pela política habitacional.

Villaça (2003) denomina essa situação de falta de vontade política, que é a insensibilidade que motiva a falta de medidas concretas dos governantes para resolver os problemas da maioria. O fim do BNH não significou o fim da deficiência habitacional no país. Segundo Maricato (2000) a extinção do Sistema aprofundou a dualidade entre mercado e exclusão, consolidando a desigualdade ao acesso à moradia. O caráter da política habitacional vigente com o BNH era bancário e economicista.

A política habitacional deveria assegurar o direito à habitação dos segmentos com menor poder aquisitivo, pois se trata de um direito legítimo, uma prioridade social. Essa inacessibilidade, com oferta menor do que a demanda, tornou-se objeto de lutas e reivindicações da classe trabalhadora. Além do irrisório atendimento à habitação de interesse social, para esse nicho de mercado as moradias estavam localizadas em áreas distantes, desprovidas de equipamentos públicos e com as dimensões da moradia reduzidas, tal medida foi tomada com a justificativa de reduzir custos com a produção (BONDUKI, 1986). Tratava-se de uma discussão de mercado e consumo, e inúmeras vezes a moradia de interesse social não proporcionava moradia digna (BONDUKI, 1986).

Com o desgaste do Regime Militar no final da década de 1970 emergiram movimentos de trabalhadores urbanos, inicialmente formados pelo núcleo sindical. Os movimentos sociais, formados em virtude das questões de moradia urbana, foram em sua maioria tecidos na década de 1980. A moradia tornou-se a luta mais popular nas grandes cidades (GONH, 2010). A rede de articulações sociopolíticas era composta de intelectuais e trabalhadores, que militavam e militam no tema urbano.

Aos poucos os movimentos sociais não reivindicavam ao Estado apenas a moradia, mas buscavam a participação em todos os passos necessários à produção (BONDUKI, 1986). Dentre os movimentos sociais destaca-se a União Nacional por Moradia Popular. A instituição iniciou uma ampla mobilização

na cidade de São Paulo, chamando a atenção para a necessidade de implementação de um projeto de habitação (GONH, 2010).

No processo de redemocratização, representantes dos movimentos sociais de habitação foram conhecer as experiências das cooperativas no Uruguai. Experiências específicas da *Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua* – FUCVAM, que vivenciava a cooperação autogestora, em moradia de interesse social desde o fim dos anos 1960. A partir dessas visitas no final da década de 1980, e posteriormente alianças e encontros, foram implementados projetos pilotos no Estado de São Paulo. Lastreados nos princípios da FUCVAM: ajuda mútua e autogestão (GONH, 2010).

A construção do conceito propõe que autogestão é um movimento simultâneo entre diferentes esferas da sociedade (ITURRASPE, 1986 apud DRAGO, 2011). Desse modo, quando há direção direta e democraticamente por 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.

Os movimentos sociais de luta pela moradia perderam a visibilidade em meados dos anos 1990, recuperando força e notoriedade nos anos 2000. Nos primeiros anos do Século XXI, surgiram outros movimentos de luta urbana com destaque no âmbito nacional: o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN). Foi criado também a CMS, Coordenação dos Movimentos Sociais, agregando diversos movimentos sociais na questão da moradia (GONH, 2010).

A participação dos movimentos sociais através 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 abrangia a autogestão. Outros programas foram formulados, como: o Programa Crédito Solidário - PCS, criado em 2004 aplicado para as 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 o acesso a participação de associações, cooperativas e entidades sem fins lucrativos, cuja finalidade é promover a habitação de interesse social.

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 das mesmas.

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.” (BONDUKI, 2008, p. 38). Inviabilizando a continuidade da construção de unidades habitacionais a partir destes recursos.



As mais recentes políticas públicas de habitação que vigoraram no Brasil não priorizaram o atendimento da população que compunha a maior demanda. Vê-se, ainda, a vigência da política de “empurrar” essa população mais carente para áreas periféricas, sem equipamentos urbanos básicos (água encanada, luz elétrica, ruas calçadas), negando-lhes o direito à cidade.

Ainda que a conjuntura política e econômica tenha mudado, a questão fundiária e os problemas dela decorrente no espaço urbano se agravaram. O valor da terra tomou proporções inimagináveis; a especulação imobiliária e a segregação espacial tornaram-se cada vez mais nítidas. A provisão habitacional é, incontestavelmente, direito social que necessita de acuidade no tratamento. Não há acessibilidade de direitos enquanto os mesmos forem tratados como mercadoria. As ações coletivas em prol da moradia agregam indivíduos que não possuem meios próprios para obtê-la, pressupondo que atributos da sociabilidade estão diretamente atrelados à situação econômica.

### Política Habitacional no Uruguai

Considerando a influência das experiências de moradia do Uruguai, analisa-se a conjuntura e as especificidades da política habitacional desse país. Desde a elaboração da lei à execução da política de moradia, ocorreram pontos semelhantes à política habitacional adotada pelo Brasil, porém administrados diferentemente. Com a crise do Sistema Financeiro de Habitação, as experiências do Uruguai tornaram-se relevantes para as novas definições sobre habitação no Brasil.

O processo de industrialização do Uruguai desenvolveu-se à semelhança dos demais países subdesenvolvidos. Reproduzindo o modelo de que as indústrias se instalam, preferencialmente, próximo às fontes de energia, das matérias-primas, da reserva de mão-de-obra e da facilidade da exportação, polarizando o desenvolvimento industrial (LEFEBVRE, 2009). Deste modo, têm-se áreas cujo desenvolvimento industrial foi maior, em detrimento de outras. No Uruguai, as indústrias estão concentradas em Montevideu (GALEANO, 2007). A década de 1980 foi o ápice da desigualdade social, e neste período Uruguai foi considerado o país com distribuição de renda mais desigual na América Latina (DAVIS, 2006).

De acordo com a *Cámara Nacional de Comercio y Servicios del Uruguay* – CNCS –, baseado nos dados censitários, a população uruguaia no período de 1996 a 2004 apresentou uma taxa de crescimento negativa e uma expressiva migração para outros países. A maioria da população migrante foi jovem, entre 20 a 34 anos. Outro aspecto relevante do estudo identificou que 10% da população de Montevideu vive em assentamentos irregulares, moradia improvisada sem serviços básicos de água, energia elétrica e saneamento. No interior do país 3% da população vive em assentamentos irregulares.

No Uruguai os assentamentos irregulares são comumente denominados *cantegriles* ou *cantes* (GALEANO, 2007). A nomenclatura é uma menção irônica ao *Cantegril Country Club*, localizado em Punta del Este, no Uruguai. O *Cantegril Country Club* é um clube campestre restrito às elites uruguaias. As *cantegriles* estão situadas à margem da cidade, em terrenos de propriedade pública ou privada, inicialmente, ocupadas por migrantes da área rural, não inseridos no mercado formal de trabalho (GALEANO, 2007).

Em 1968, o Parlamento uruguaio promulgou o *Plan Nacional de Viviendas*, ou simplesmente, *Ley de Vivienda*. A lei continua em vigor e estabelece como princípio da política nacional que toda família, não importando os seus rendimentos, seja atendida com uma moradia adequada. Cabe ao Estado criar as condições necessárias para o acesso à moradia. O Estado não seria o provedor da moradia, sua função seria proporcionar meios justos de acesso por toda a população (URUGUAY, 1968).

A atuação das cooperativas no provimento da moradia está descrita em lei. De acordo com a lei, cooperativa habitacional trata-se de organização, regida por princípios do cooperativismo. Tais devem promover, aos seus associados, alojamento adequado e estável através da construção de moradia por esforço próprio, ajuda mútua, administração direta ou contrato com terceiros (URUGUAY, 1968).

Apesar de ser um marco jurídico, cabe ressaltar que a *Ley de Vivienda* não se trata de um programa de direitos sociais (SILVA, 2009). Nos modelos de *Promoción Privada* e *Sistema Público*, os grupos empresariais construíam moradias mediante liberação do financiamento e, posteriormente, comercializavam no mercado imobiliário, ou construíam moradias através de projetos administrados pelo Estado (SILVA, 2009).

A inclusão das cooperativas no texto da lei é resultado das lutas sindicais na década de 1960 (NOHAUM, 2008 apud GALIZA, 2015). O engajamento da classe trabalhadora na inclusão da moradia como luta social foi um ataque aos problemas jurídicos, econômicos e organizativos do país. Pois a instabilidade econômica, a redução das exportações e o aumento das importações conduziram o país a uma crise socioeconômica. Por força da lei, as cooperativas deixaram o caráter marginal e passaram a atuar com respaldos jurídicos para a solução dos problemas sociais.

A cooperativa habitacional é formada a partir da convergência de interesses daqueles que precisam de moradia, articulados de modo que se façam ser ouvidos (GALIZA, 2015). A cooperativa deve ter o caráter de organização popular, com iniciativas geridas democraticamente, seja por sua base social ou pelos órgãos de direção (SILVA, 2009).

A *Ley de Vivienda* categoriza em dois tipos as cooperativas, *Unidades Cooperativas de Vivienda* e *Cooperativas Matrices de Vivienda*. Sendo possível que ambas se associem às organizações cooperadas nacionais e internacionais, formando parcerias e federações (URUGUAY, 1968)

As *unidades cooperativas de vivienda* têm por finalidade proporcionar habitação, serviços complementares a eles mesmos, tendo como objeto um imóvel ou um conjunto habitacional apenas. As *cooperativas matrices de vivienda* têm a finalidade de dar assistência na organização das *unidades cooperativas de vivienda*. Cada novo empreendimento corresponde uma nova *unidade cooperativa de vivienda*, enquanto que as *cooperativas matrices* são organizações de segundo grau, cuja finalidade é auxiliar a criação de novas unidades cooperativas (SILVA, 2009).

As unidades cooperativas devem ter no mínimo 10 e no máximo 200 associados, obedecendo aos parâmetros de constituição de pessoa jurídica estabelecida pelo Estado (URUGUAY, 1968). As cooperativas devem estar cadastradas no *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente* – MVOTMA – que também regula os demais tipos de moradia oferecida através de financiamento. Além disso, as

unidades cooperativas devem estar ligadas as *cooperativas matrices* até o encerramento do financiamento.

Quanto à modalidade de crédito, a lei institui que as cooperativas podem ser de ajuda mútua ou de poupança prévia. A composição do crédito liberado para o financiamento levará em consideração o trabalho coletivo da cooperativa (ajuda mútua), desenvolvido através de mutirões. A segunda possibilidade de composição é a poupança prévia, em que parte do valor do crédito não é financiado, mas é oriundo do acúmulo financeiro prévio dos cooperados.

Sobre a propriedade da moradia, a lei estabelece duas possibilidades: usuário e proprietário. Os elementos da propriedade se constituem do seguinte modo: *ius utendi* é o direito de usar; *ius fruendi* é o direito em auferir os produtos advindos da propriedade; e o *ius abutendi* o direito de dispor da propriedade (ALMEIDA, 2008). A síntese do direito da propriedade pode ser descrita como o direito de usar, gozar e dispor dentro da função social e dos limites normativos (ALMEIDA 2008).

A partir dos elementos constitutivos da propriedade formam-se as teorias da propriedade: da ocupação; da lei; da especificação; da natureza humana; e da dignidade. A teoria da ocupação considera a propriedade para a mera satisfação da necessidade humana. A teoria da lei compreende a existência da propriedade em virtude da lei. Para a teoria da especificação a propriedade resultado do trabalho. Segundo a teoria da natureza humana a propriedade é natural à espécie humana. E por fim, a teoria da dignidade da pessoa humana em que a propriedade existe em função do homem e da sua dignidade (ALMEIDA, 2008)

A *Ley de Vivienda* em seus primeiros artigos descreve que baseia suas diretrizes na teoria da dignidade da pessoa humana, buscando promover moradia digna para qualquer pessoa, não importando o rendimento familiar, resguardando a individualidade e a inviolabilidade (URUGUAY, 1968). A lei possibilita que os sócios cooperados tenham o direito de uso e gozo, e os classifica como usuários; quem dispõe da propriedade, conforme sua vontade, classifica-o como proprietário (BORONAT, 1992). Como usuários da moradia, o sócio dispõe da posse, e a propriedade é da *unidade cooperativa* ou *cooperativa matrice*.

As cooperativas devem buscar a organização democrática, a autogestão, o trabalho comunitário (mutirão) e a poupança própria. A participação da comunidade autogestora na produção social da moradia proporciona uma contribuição para gerar cidade e cidadãos (VÁLLES, 2008 apud GALIZA, 2015). O que tem sido proposto pela política habitacional no Uruguai é o processo contínuo no enfrentamento da demanda de moradia. Constitui-se num ordenamento normativo que regulamenta as propostas de habitação não atreladas a uma resposta de mercado ou crise econômica.

### **A Importância da FUCVAM para o Cooperativismo Uruguaio**

Como dito anteriormente, fazendo menção sobre a classificação das cooperativas, a lei possibilita que se associem às organizações cooperadas nacionais e internacionais, formando parcerias e federações. Em 1968, as primeiras cooperativas habitacionais se reuniram para buscar soluções para problemas como a falta de materiais de construção e tratar sobre os processos burocráticos (ALVAREZ, 2008). Com a

constância das reuniões e reivindicações surgiu a *Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua* – FUCVAM (SILVA, 2009).

Do ponto de vista legal, a FUCVAM é apenas uma federação, no entanto, sua importância para o cooperativismo está fora do plano legal. O cooperativismo no Uruguai dificilmente teria sobrevivido sem a unificação das cooperativas promovida pela FUCVAM (BARAVELLI, 2006). A FUCVAM assumiu a responsabilidade de representar as cooperativas associadas perante as instituições públicas e privadas e de estabelecer relações em todos os níveis de governo (GALIZA, 2015).

A Federação tem como objetivo as questões relacionadas à moradia. Entretanto, seus integrantes, de forma individual, participavam de atividades políticas em seus respectivos sindicatos ou partidos políticos, o que justifica a articulação e a força política que ela possui (ALVAREZ, 2008). As propostas do governo uruguaio em aumentar a taxa de juros, na década de 1970, foram combatidas veementemente com protestos e ações judiciais promovidos pela FUCVAM (SILVA, 2009).

Nos anos 1990, além de ter atuação no Uruguai, a FUCVAM se uniu ao Movimento de Ocupantes e Inquilinos – MOI da Argentina e a União Nacional por Moradia Popular – UNMP do Brasil formando a *Secretaria Latino Americana de la Vivienda Popular* – SELVIP (SILVA, 2009). Os princípios desta Secretaria são: articular ações em oposição ao capitalismo e suas formas de produção e circulação de mercadorias; estimular à autogestão nas políticas de provisão de moradia; e a adoção da propriedade coletiva nos empreendimentos habitacionais como forma de combater os interesses do capital (SILVA, 2009). Em virtude desta Secretaria existe um intercâmbio de ideias e experiências entre esses países (BARAVELLI, 2006).

A FUCVAM tem sua característica de composição do crédito com a ajuda mútua, ou seja, a mão-de-obra está inserida como forma de crédito. Por exigir a contribuição de 80 horas mensais dos cooperados para a construção, os métodos da FUCVAM foram questionados (ALVAREZ, 2008). A sobrecarga de trabalho para o cooperado e a ajuda mútua como fato gerador do desemprego dos trabalhadores da construção civil foram as principais críticas recebidas (ALVAREZ, 2008).

Tais críticas foram rebatidas pela FUCVAM que alegou que, com o rendimento mensal recebido, os trabalhadores eram impedidos de adquirir a moradia oferecida pelo mercado imobiliário. Por isso, para superar as limitações do mercado exigiam mais trabalho adicional (ALVAREZ, 2008). Sobre o crescimento do desemprego, a FUCVAM alegou que há menos contratação de mão-de-obra no sistema de ajuda mútua, porém existem mais unidades habitacionais construídas e, conseqüentemente, aumenta a contratação de operários especializados (ALVAREZ, 2008).

Nas unidades de moradia construídas pelas cooperativas vinculadas à FUCVAM admite-se apenas a utilização das unidades na modalidade usuário. As unidades de moradia são construídas pelas cooperativas e não entram no mercado imobiliário. As unidades não podem ser vendidas, nem hipotecadas, pois pertencem à cooperativa e os cooperados podem usá-las. Os usuários têm direito ao uso por tempo indeterminado, além disso, a transmissão por herança obriga os herdeiros a assumirem as obrigações

contratadas (BARAVELLI, 2006). Em caso de sucessão a primeira providência é que os herdeiros sejam incorporados ao quadro associativo da cooperativa, vez que o direito ao uso é decorrente da condição de cooperado (BARAVELLI, 2006).

As unidades habitacionais construídas são debatidas pelos associados. Do projeto à execução todas as decisões são gerenciadas pelos associados. Apesar das unidades habitacionais serem destinadas à população de menor renda e financiadas pelo Estado, o uso e a gestão dos recursos é realizado pela cooperativa. As análises censitárias constataram o aumento de imóveis vazios e a perda da população em bairros centrais (INE, 2011). Verifica-se esse esvaziamento em outras áreas urbanas de países subdesenvolvidos. A classe média fugindo dos núcleos centrais para ocupar condomínios fechados nas áreas periféricas (DAVIS, 2006). Estima-se que em todo o país mais de 250 mil residências estejam desocupadas (INE, 2011).

A FUCVAM atua no enfrentamento da desigualdade, defendendo a implantação de um amplo programa de desenvolvimento social, que faz dela um movimento social de luta pela moradia e pelo direito à cidade (SILVA, 2009). Assegurando como bandeira de luta: “*no mas vivienda sin gente, ni gente sin vivienda*” [não mais habitação sem gente, nem gente sem habitação]. Além de buscar o atendimento com a construção de moradias, hoje a FUCVAM constitui um movimento social e não apenas uma federação, recorrendo à ocupação de imóveis abandonados nas áreas centrais das grandes cidades no Uruguai.

### **Influência do modelo de participação das cooperativas do Uruguai no Brasil**

A proposta de inserção de cooperativas para habitação de interesse social passou a ser parte dos objetivos dos movimentos de moradia no Brasil inspirados no modelo uruguaio (MINEIRO, 2012). As experiências da participação da FUCVAM na política habitacional do Uruguai foram usadas como referência no engajamento dos movimentos sociais no Brasil.

No Uruguai os sinais desse intercâmbio com os movimentos de moradia brasileiros, são visíveis na sede da FUCVAM. Um painel inteiro é dedicado às primeiras experiências brasileiras de autogestão e ajuda mútua no início dos anos 1990 (BARAVELLI, 2006). Os primeiros municípios que experimentaram a autogestão na habitação de interesse social foram São Paulo, Diadema, Santo André, no Estado de São Paulo; e Ipatinga, no Estado de Minas Gerais (MINEIRO, 2012). A autogestão consiste em ações em que a produção habitacional ou a urbanização de uma área se dá através do controle da gestão dos recursos públicos e da obra pelos movimentos populares, associações e cooperativas. (MINEIRO, 2012). As primeiras experiências da autogestão foram ações financiadas por prefeituras e governos estaduais, com diferentes características e níveis de participação. No âmbito nacional o governo financiou poucos projetos, sempre, após intensa pressão de movimentos populares (MINEIRO, 2012).

Com merecido destaque, a Constituição de 1988 inseriu no texto constitucional um capítulo sobre a Política Urbana. Apesar do avanço resume-se a dois artigos na Constituição. Posteriormente, a promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 significou outro avanço na reforma urbana, considerando primordial a participação da população e de associações na gestão da cidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).



A participação dos movimentos sociais através das associações e cooperativas na política habitacional ainda é resultado de lutas e pressões. Programas habitacionais como Programa de Arrendamento Residencial – PAR – permitiam a participação das cooperativas, no entanto, não abrangia a autogestão.

Outros programas como: Programa Crédito Solidário - PCS, Programa Produção Social da Moradia e o Programa Minha Casa Minha Vida –MCMV – também ocuparam os debates entre movimentos sociais (cooperativas) e Poder Público (MINEIRO, 2012). Timidamente, esses programas proporcionaram a participação dos movimentos sociais na forma cooperada, possibilitando a autogestão. Representando um avanço no enfrentamento das questões habitacionais do ponto de vista dos movimentos sociais. Porém, não representam um percentual tão expressivo na política habitacional, por isso os movimentos sociais continuam apresentando propostas para ampliar a participação e autogestão nos programas habitacionais.

### Considerações finais

Tutelados pela *Ley de Vivienda* as cooperativas habitacionais no Uruguai encontram respaldo para se articularem 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 é enfrentada como política contínua. Atrelados a isso, verifica-se também a insuficiência de recursos financeiros oriundos do Fundo de Desenvolvimento Social.

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 no qual deve ser usufruído. Fortalecendo os princípios defendidos pela FUCVAM.

O acesso à 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 sociais. Como maneira 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.

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 possibilitando a autogestão das unidades habitacionais aos integrantes apresenta-se como uma das maneiras de garantir inserção integral da população no enfrentamento de uma das questões sociais mais complexas, a moradia.

### Referências

ALMEIDA, W.C. de. **Direito Imobiliário**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

- ALVAREZ, G. A. C. **FUCVAM: os sem-teto uruguaios na contramão do neoliberalismo**. 153p. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Ciências Sociais – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Letras e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais). Londrina, 2008.
- AZEVEDO, S. Vinte anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista da Administração Pública**, n. 22, p. 107-119, out./dez. 1988.
- AZEVEDO, S., ANDRADE, L.A.G. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.
- BAUMAN, Z. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: ZAHAR, 2009.
- BARAVELLI, J. E. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo: Das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha**. 2006, 170 p. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação da FAU/USP) São Paulo.
- BONDUKI, N. G. et.al. Política habitacional e a luta pelo direito à habitação. In: COVRE, Maria de Lourdes M. (Org.). **A cidadania que não temos**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.
- BONDUKI, N. G. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1994.
- BONDUKI, N. G. **Do Projeto Moradia ao Minha Casa Minha Vida**. Teoria e Debate, São Paulo, n. 82, a. 22, maio/jun. 2009.
- BONDUKI, N. G.; ROSSETTO, R. **O Plano Nacional de Habitação e os recursos para financiar a autogestão**. FASE: Rio de Janeiro; 2008.
- BORONAT, Y; RISO, M. **La Vivienda De Interes Social En El Uruguay: 1970-1983**. Montevideu: Fundación De Cultura Universitaria, 1992.
- BOTEGA, L.da R. Dossiê Cidades De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Espaço Plural**, a. 8, n. 17, p. 66-72, 2007.
- DAVIS, M. **Planeta Favela**. Tradução: Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo. 2006.
- DRAGO, F. **Autogestão na produção habitacional: Programa Crédito Solidário, entre a institucionalização e o confronto político**. 148p. Dissertação de Mestrado (Universidade Federal do Rio Grande do Sul –, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional) Porto Alegre, 2001.
- FOUCAULT, M. **História da Sexualidade I: a vontade de saber**. Trad. M.T. C. Albuquerque e J. A. G. Albuquerque. Rio de Janeiro: Graal, 1999.
- GALEANO, E. **As Veias Abertas da América Latina: tradução de Galeano de Freitas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- GALIZA, H.R DOS S. **Reabilitação de áreas centrais sem gentrificação**. 2015, 190p. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro). Rio de Janeiro.
- GOHN, M. da G. **Teorias dos movimentos sociais**. Paradigmas clássicos e contemporâneos. 10. ed. São Paulo: Loyola, 2012.
- GOHN, M. da G. **Movimentos Sociais e redes de mobilizações civis no Brasil Contemporâneo**. 2.ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.
- INE - Instituto Nacional de Estadística de la República Oriental del Uruguay (2011). **Estimaciones de**

- pobreza por el metodo del ingreso.** Disponível em: [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy) Acesso: outubro de 2016.
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [et al.] **Relatório brasileiro para o Habitat III.** Brasília: ConCidades, 2016.
- LEFEBVRE, H. **A cidade do capital.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- MARICATO, E. **Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica.** Petrópolis. Vozes, 1987
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- MARICATO, E. **Cidades rebeldes.** São Paulo: Editora Martins Fontes, 2014.
- MINEIRO, E. (et.al.). Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. In: LAGO, L.C. do (Org.). **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições.** Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2012
- MONTANER, J. M.; MUXÍ MARTINEZ, Z. **Arquitetura e política.** Ensaios para mundos alternativos. São Paulo, Gustavo Gili, 2014.
- OLIVEIRA, V. F. de. Do BNH ao Minha Casa Minha Vida: mudanças e permanências na política habitacional. **Caminhos de Geografia Uberlândia**, v. 15, n. 50, p. 36–53, jun./2014.
- REZENDE, V. (Org.). **Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras.** Niterói: Intertexto Editora. 2012.
- ROLNIK, R. A Construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país. **Avanços e Desafios. Políticas Sociais (IPEA)**, v. 12, p. 199-210, 2006.
- SANTOS, M. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1993.
- SILVA, R. A. DOS S. **O Cooperativismo Autogestionário Na Produção Da Habitação Popular.** 2009, 112 p. Dissertação de Mestrado (Escola de Arquitetura da UFMG) Belo Horizonte.
- VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2003.
- WERNA, E. et al. **Pluralismo na habitação.** São Paulo: Annablume, 2001.