

Flavio Henrique Ghilardi

# Cinco décadas de cooperativismo de moradia no Uruguai

## Resumo

*Este artigo realiza uma abordagem panorâmica sobre a experiência do cooperativismo de moradia no Uruguai. Analisa os principais aspectos que levaram à constituição e ampliação desse conjunto de iniciativas em produção social do habitat, com enfoque em questões-chave para a compreensão das trajetórias das políticas públicas e das organizações sociais nesse campo. Desse modo, assinala o intrincado percurso de formação dos cinquenta anos de experiências em cooperativas de moradia nesse país e sua pujança no período contemporâneo.*

Cooperativismo de moradia

Habitação social

Produção social do habitat

Uruguai

## Abstract

*This article presents a panoramic approach on the experience of housing cooperativism in Uruguay. It analyzes the main aspects that led to the constitution and expansion of this set of initiatives in social production of habitat, focusing on key issues for understanding the trajectories of public policies and social organizations in this field. In this way, it highlights the intricate itinerary of the fifty years of experiences in housing cooperatives in that country and its strength in the contemporary period.*

Housing cooperativism

Social housing

Social production of habitat

Uruguay

## INTRODUÇÃO

O Uruguai é um país situado ao sul da América Latina com pouco mais de três milhões de habitantes e um processo de urbanização que se inicia e se consolida rapidamente no começo do século XX (COURIEL; MENÉNDEZ, 2014). No início do século seguinte tem destaque, na experiência de urbanidade dessa nação, o acúmulo de cinco décadas de uma robusta iniciativa no campo da produção social de habitat<sup>1</sup>, qual seja, o cooperativismo de moradia.

Foi na segunda metade da década de 1960 que três experiências-piloto foram levadas a cabo sob iniciativa de uma organização não governamental – o Centro Cooperativista Uruguayo, conhecido como CCU – para a produção de soluções habitacionais por meio de uma nova modalidade de cooperativismo. Em seguida, o Legislativo uruguaio aprovou a Lei Nacional de Moradia, contendo um capítulo específico que institui o sistema cooperativo. A partir de 1970, esse sistema entra em funcionamento e, vertiginosamente, a produção habitacional sob essa modalidade ganha escala.

Em menos de uma década a promoção habitacional via cooperativas consolidou um modelo que aportou medidas inovadoras no modo de se produzir o habitat para as camadas populares. No Uruguai, essas inovações se expressaram na adoção da propriedade coletiva e criação de modalidades de participação dos usuários no processo construtivo via ajuda mútua ou poupança prévia, na constituição de Institutos de Assistência Técnica, na organização de federações de cooperativas, assim como na construção coletiva de equipamentos urbanos. Com o suporte estatal e o engajamento da classe trabalhadora sindicalizada (NAHOUM, 1984), a experiência ganhou escala e prestígio com a qualidade urbana alcançada, constituindo um sistema que enfrentou, logo em seguida, os desafios da retirada do apoio estatal com a ditadura a partir de 1973.

Este artigo realiza uma abordagem panorâmica sobre essa experiência do cooperativismo de moradia

1 Distinguindo-se das lógicas de provisão habitacional e da cidade por meio da forma privada mercantil e da forma estatal, a produção social do habitat, segundo Flores (2012), “*produce sin fines de lucro, por iniciativa y bajo el control de autoproductores y desarrolladores sociales, viviendas y conjuntos habitacionales que adjudica a demandantes individuales u organizados (principalmente de bajos ingresos), que en general son identificados y participan activamente desde las primeras fases del proceso habitacional*” (FLORES, 2012, p. 25). Diferencia-se, nesse sentido, dos processos clássicos de autoconstrução, dado que envolve não só o aspecto produtivo do ambiente urbano, mas primordialmente o controle sobre todas as suas dimensões de gestão.

no Uruguai. Analisa os principais aspectos que levaram à constituição e ampliação desse conjunto de iniciativas em produção social do habitat, com enfoque em questões-chave para a compreensão das trajetórias das políticas públicas e das organizações sociais nesse campo. Desse modo, assinala o intrincado percurso de formação dos cinquenta anos de experiências em cooperativas de moradia nesse país e sua pujança no período contemporâneo.

## PROJETOS-PILOTO E LEI NACIONAL DE MORADIA

A proposta das experiências-piloto em cooperativismo de moradia no Uruguai foi gestada sob iniciativa do Centro Cooperativista Uruguayo (CCU), uma associação civil sem fins lucrativos fundada em 1961 e que, até então, desenvolvia projetos com questões cooperativas no âmbito rural. A proposta do CCU no cooperativismo habitacional iniciou-se em 1965, conforme aponta informativo de época, ao afirmar que “*a fines de 1965, el Centro Cooperativista Uruguayo ante el problema habitacional que afrontaba el país, y en especial los sectores de población de menores ingresos, decide comenzar a trabajar en el campo de la vivienda*” (CCU, 1970, p. 135).

A partir do ano seguinte se constituem os três grupos que levarão a cabo as experiências-piloto em três localidades do interior do país. Em Isla Mala, no departamento de 25 de mayo, foi organizado um grupo de assalariados rurais; em Fray Bentos, no departamento de Río Negro, um outro com empregados públicos municipais; e em Salto, no departamento de mesmo nome, o coletivo se formou a partir de uma organização de ferroviários. No total, foram construídas 95 moradias pelas três cooperativas.

O cerne da proposta concentrava-se na organização dos núcleos familiares cooperativistas para o gerenciamento de todas as dimensões de construção de suas futuras moradias, com a utilização de mão de obra própria (a “ajuda mútua”) no processo construtivo. Adotando-se a figura jurídica das cooperativas de consumo (em virtude do quadro normativo vigente), os grupos se estabeleceram juridicamente com a assessoria do CCU e se tornaram responsáveis por todo o processo de gestão do projeto, desde a aplicação dos recursos financeiros até a organização do canteiro de obras.

A formatação dos projetos iniciou-se no ano de 1966 e somente foi ter o início de obras no final de 1968. O Centro Cooperativista Uruguayo realizou um trabalho de constituição de parcerias para o aporte de recursos financeiros que viabilizaram o acesso ao terreno onde foram construídos os projetos, além do

empréstimo para construção. As intendências e departamentos locais, o governo nacional, por meio do *Instituto Nacional de Viviendas Económicas* (INVE), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a organização alemã *Misereor*<sup>2</sup> viabilizaram o aporte de solo urbanizado e de recursos financeiros.<sup>3</sup>

O financiamento estatal foi aportado por meio do INVE, órgão do governo nacional uruguaio responsável, naquele momento, pelas políticas habitacionais do país. Os recursos eram provenientes de empréstimo do BID, mas que estavam impossibilitados de aplicação por ausência de aporte de contrapartida do gestor uruguaio.<sup>4</sup> Em março de 1968 a direção do INVE incluiu, por resolução, os projetos no “Plano de Construções a Curto Prazo”. Em outubro e novembro do mesmo ano foram firmados os convênios com as cooperativas e no mês de dezembro iniciaram-se as obras.

Simultaneamente à preparação e ao início das experiências-piloto, o governo uruguaio organizava medidas para estimular a dinâmica do mercado imobiliário, que naquele momento passava por uma forte desaceleração. O poder executivo, juntamente com o parlamento, debatia desde 1967 uma peça legislativa que promovesse a reorganização do setor, impulsionando a retomada de seu crescimento.

Como resultado desse processo, a Lei Nacional de Moradia foi promulgada em 17 de dezembro de 1968, sob o número 13.728. No seu capítulo X, a Lei institui uma regulamentação específica sobre o cooperativismo de moradia. Ali estão previstas as formas de organização do sistema, com o estabelecimento dos mecanismos de constituição jurídica e estatutária das cooperativas, além do patrimônio social, a previsão das modalidades construtivas e de propriedade, a diferenciação entre as unidades cooperativas e as cooperativas matrizes, assim como a regulamentação dos Institutos de Assistência Técnica (IATs)<sup>5</sup>.

Documento do CCU ressalta que, mesmo antes da finalização das obras das experiências-piloto

no interior do país e da aprovação da Lei Nacional de Moradia, grupos cooperativos já começaram a se constituir, principalmente em Montevideu. O documento destaca que “desde 1967 [...] diversos conjuntos de famílias de todo el país solicitan asesoramiento a CCU a los efectos de constituir cooperativas de viviendas” (CCU, 1970, p. 138). Assim, logo após a aprovação da Lei Nacional de Moradia em 1968, coletivos já estavam formados aguardando regulamentação para formalizar a constituição jurídica.

No final do ano de 1969, o decreto 633/69, de 17 de dezembro, aprova a regulamentação do capítulo X da Lei Nacional de Moradia. Em seguida à aprovação da regulamentação, as cooperativas formadas se constituem juridicamente e apresentam seus projetos ao governo nacional. Desse modo é que o sistema já contava com os projetos de suas primeiras cooperativas em tramitação no início de 1970.

Entre o começo e o final das obras das experiências-piloto, as três cooperativas em obra e aquelas que já haviam se constituído, mas aguardavam a regulamentação para apresentação de projeto, começaram a realizar encontros que discutiam questões em comum sobre o sistema em formação. Em especial a modalidade de ajuda mútua, já que os pilotos e a maioria daquelas em formação adotaram essa modalidade<sup>6</sup>.

Foi nesse processo de obras das três primeiras cooperativas, formação de novos grupos e aprovação e regulamentação da Lei Nacional de Moradia que ocorreram as reuniões que se constituíram no embrião para a formação de uma federação de cooperativas de ajuda mútua. Assim, no mesmo dia da inauguração do projeto-piloto de Isla Mala, em 24 de maio de 1970, fundou-se a Federação de Cooperativas Uruguaias por Ajuda Mútua (FUCVAM).

Com a regulamentação pronta, as cooperativas constituídas necessitavam começar o ciclo inicial de concretização das obras, que passava pela cadeia do apoio técnico via IATs, aprovação de projetos, acesso ao solo urbanizado e financiamento monetário. Contando com apoio estatal, acessaram-se terrenos e os primeiros financiamentos do BHU foram concedidos em janeiro de 1971. O Boletim nº 1 de FUCVAM, de março desse ano, assim anunciava o início de permissão de obras para quatro cooperativas:

6 As cooperativas de poupança prévia também passaram a se formar nesse período, como é o exemplo de VICMAN (Cooperativa Matriz de Vivienda Malvín Norte), fundada em 18 de fevereiro de 1968. Há pouco material sobre a constituição da modalidade de poupança prévia no cooperativismo de moradia no Uruguai, por isso atém-se à história da modalidade de ajuda mútua.

2 A *Misereor* é uma organização alemã fundada por bispos católicos no ano de 1958.

3 Em Isla Mala, segundo Pessina (2008), o CCU também forneceu uma máquina de blocos, adquirida com recursos da mesma entidade alemã.

4 Como aponta um periódico do CCU, “en esos años Uruguay había obtenido un préstamo del BID para construir 3.000 viviendas, pero debía aportar igual monto, unos 8 millones de dólares, suma que no disponía a esos efectos” (CCU, 2012, p. 21). A proposta dos pilotos tornou possível destravar o acesso à parte desses recursos, por meio da utilização da própria mão de obra das famílias cooperativistas enquanto contrapartida aos recursos do BID.

5 Neste artigo não se analisa o funcionamento do cooperativismo de moradia uruguaio, para tanto vide Nahoum (1984).

*después de una larga espera, salió al fin la autorización para comenzar a construir las obras de las cooperativas COVIMT 1, COVIMT 2, COVIMT 3 y COVINE 1. Felicitaciones por la constancia en la espera a los compañeros, a quienes ya vemos en la ardua tarea del pico y pala.*

Em menos de três anos de aprovação da Lei Nacional de Moradia, as primeiras cooperativas já começavam sua etapa de obra. A partir daí, o sistema cooperativo de moradia no Uruguai adentrou um período de vertiginoso crescimento.

## ETAPA INICIAL: GANHO DE ESCALA

A Lei 13.728 havia criado a *Dirección Nacional de Vivienda* (DINAVI) na estrutura do Ministério de Obras Públicas, enquanto órgão coordenador das ações do governo uruguaio no campo habitacional. Os gestores, que passaram a integrar o órgão, levaram à frente a proposta de constituir o sistema cooperativo de moradia, previsto em lei e que deveria ser tirado do papel. González (2013) comenta que o órgão contava com poucos recursos para seus trabalhos diários, mas afirma que “aquella dirección de la DINAVI fue quien también impulsa el modelo cooperativo”.<sup>7</sup> Além disso, o financiamento se fazia sustentar gradativamente pelo aporte de recursos ao Fundo Nacional de Moradia, por meio de mecanismo previsto em lei, com a contribuição de 2% de todos os salários do país.

Nesse período inicial, a oferta de terra conformou-se,<sup>8</sup> para boa parte dos projetos, em terrenos com localização periférica e de grandes dimensões. É a partir dessa configuração que vão se constituir as Mesas Intercooperativas. Essas agregavam diversas cooperativas em um mesmo projeto, de forma a aproveitar as dimensões dos grandes terrenos. As Mesas contam com organismos próprios de deliberação interna e, também, de coordenação entre as cooperati-

7 Deve-se ter em consideração que o governo eleito de então, de Jorge Pacheco Areco, do Partido Colorado, tinha um perfil conservador, como indica o próprio González (2013, p. 51), ao caracterizá-lo como “un gobierno de neto corte de derecha y autoritario, en un momento de gran polarización de la lucha de clases”.

8 Nesse período inicial, a DINAVI conformara uma espécie de carteira de terras, a partir de ativos de bancos que estavam em crise. Dado o período de recessão que vivia o país, a forma que os bancos solucionavam dívidas com o governo uruguaio se fazia por meio da transferência de terrenos sob sua posse. Assim é que esses terrenos foram postos à disposição para aquisição pelas cooperativas em formação.

vas constituintes. Assim, a cidade de Montevideu – e algumas outras do interior, como Paysandú – transformaram determinadas áreas urbanas em canteiros de construção dos primeiros conjuntos habitacionais cooperativos.

Como algumas análises indicam (NAHOUM, 1984 e FONT, 1995), em cinco anos o sistema cooperativo tornou-se o principal item de investimento dentro do Plano Nacional de Moradia do governo nacional. De projeto experimental à capítulo da Lei Nacional, o sistema cooperativo tornava-se a principal modalidade de investimento do plano habitacional estatal.

Os dados de Perazza (1978) indicam que entre 1969 (ano da regulamentação) e 1978 (já no período da ditadura, quando decaí drasticamente o apoio estatal – como se verá mais à frente), multiplica-se em quase 25 vezes o número de cooperativas e em quase 32 vezes o número de sócios. O montante de unidades cooperativas salta de treze para 314 e o de sócios sai de 466 para mais de 14 mil. O que se observa nesse período inicial, portanto, é o ganho de escala de um sistema novo na forma de provisão habitacional via cooperativas.

Nesse ínterim, FUCVAM rapidamente se consolida como a federação que representa as cooperativas de ajuda mútua e algumas experiências são realizadas no tema da gestão de obra. Dentre algumas delas, a partir do paulatino início de obras, cria-se a Central de Compras, que buscava centralizar o processo de aquisição dos insumos da construção para todas as obras em marcha, de maneira a baratear os preços adquiridos junto aos fornecedores (FUCVAM, 1975).

Porém, em 1973, o golpe militar foi perpetrado no Uruguai. O complexo cooperativo adentrou o estado de exceção construindo suas unidades habitacionais, mas não por muito tempo. Os bons ventos deixariam de impulsionar o sistema.

## DITADURA MILITAR E SUFOCAMENTO DO SISTEMA

No começo da década de 1970, simultaneamente ao ganho de escala da produção cooperativa de moradia, a crise econômica e política se aprofundava no Uruguai. O governo de Jorge Pacheco Areco (1967-1972) endurecia cada vez mais as medidas repressivas às organizações do campo da esquerda. O presidente eleito para o mandato seguinte, Juan M. Bordaberry, assumindo em março de 1972, deu continuidade às medidas repressivas de Areco. As Forças Armadas há algum tempo organizavam-se para um possível golpe de estado, em alinhamento com uma tendência que

já se concretizava no cone sul da América Latina.

Em 27 de junho de 1973 foi dado o golpe de estado militar no Uruguai, com o apoio do presidente eleito. As Câmaras Legislativas e as Juntas Departamentais foram dissolvidas e um Conselho de Estado foi instituído. O golpe foi impetrado, apesar de encontrar uma intensa resistência da sociedade civil uruguaia (como a realização de uma greve geral de quinze dias). Mas instituída a ditadura militar, a repressão contra a sociedade uruguaia generalizou-se. Perseguição, tortura e assassinato de lideranças de esquerda, intervenção na Universidad de la República, destituição do presidente eleito e substituição por militar, dissolução do Poder Judiciário, dos partidos políticos e de organizações gremiais foram a tônica desses anos pós-1973.

O sistema cooperativo de moradia, nesse momento, estava em sua “fase de obras”. A maioria dos contratos que foram assinados com o governo nacional, no período democrático, adentrou a ditadura de 1973 a iniciar a etapa de construção das moradias ou, então, a concluí-las. Como aponta González (2013, p. 39), *“los grandes complejos habitacionales del movimiento estaban en su período de obra, es decir cuando en el 73 se concreta el golpe, los barrios ya estaban construyendo, la inversión ya estaba realizada y se tenían que terminar”*.

Nesse momento inicial do regime militar, as cooperativas de moradia não foram consideradas como um perigo para o estado de exceção imposto e puderam continuar suas obras. Ou seja, não se constituíram, perante a ditadura, uma organização inimiga a ser reprimida. Provavelmente essa possibilidade de continuidade dos projetos já contratados se deva ao grande volume de moradias cooperativas com construção iniciada.<sup>9</sup>

No entanto, no período de dois anos, entre 1975 e 1977, não foram concedidos novos empréstimos pela ditadura, sendo retomados somente no final de 1977 para as cooperativas que já haviam iniciado o trâmite junto ao governo. A partir do ano seguinte não são mais concedidas figuras jurídicas pelo governo nacional, cuja retomada se dará somente onze anos depois. Tomam corpo, então, as iniciativas de sufocamento do sistema cooperativo de moradia no Uruguai, que se encontrava em franca expansão.

Em 1978 foram criadas as Sociedades Cívicas de

Propriedade Horizontal, as quais se caracterizavam pelo regime de propriedade privada e que passaram a ter prioridade nos investimentos estatais. Em 1979, a Ordem de Serviço 7.000 do BHU alterou diversas operativas do sistema. Exigiu poupança prévia para a modalidade de ajuda mútua, aumentou a taxa de juros para seis por cento (em vez de dois a quatro praticado anteriormente) e definiu o limite de cinquenta unidades habitacionais para financiamento às cooperativas (em contraste com o limite de duzentas estabelecido na Lei), não mais se permitindo a formação dos grandes conjuntos. Agrega-se, a essas medidas, a transferência da carteira de terras do BHU para o setor privado (FONT, 1995 e NAHOUM, 1984).

Conforme começou a se viver a escalada das ações repressivas pela ditadura, as cooperativas de moradia foram se configurando como um lugar de “refúgio” para aqueles militantes que não se exilaram no exterior e continuaram a viver – muitos clandestinamente – no Uruguai. Desse modo é que se conformou uma conhecida descrição desses territórios como “ilhas de liberdade” em meio aos anos de chumbo do regime militar (GONZÁLEZ, 2013, p. 40). A construção dos equipamentos coletivos pelas cooperativas também permitiu que muitos militantes, que eram procurados pela ditadura, pudessem se engajar em comissões que não eram vigiadas pelo estado. Ou seja, naquelas comissões que não eram previstas na regulamentação da Lei Nacional de Moradia e que, por isso, não tinham uma fiscalização sistemática do estado (GONZÁLEZ, 2013, p. 74).

Como visto anteriormente, uma característica marcante do início do sistema, em Montevideu, foi a configuração de grandes conjuntos formando as Mesas Intercooperativas. Por estarem localizadas em zonas de urbanização rarefeita, demandavam a construção de equipamentos urbanos de saúde, educação, lazer etc. Desse modo foi que os próprios conjuntos cooperativos, nesse momento, promoveram a construção autogestionária de diversos serviços complementares às unidades habitacionais (CASTRO; MENÉNDEZ; SOSA; ZIBECCHI, 2013).<sup>10</sup>

Além dos equipamentos urbanos, as cooperativas de moradia, em regime de propriedade coletiva, também demandavam mecanismos de apoio ao processo de gestão coletiva que se estabelecia ao final da obra. No final do ano de 1975, FUCVAM firmou um convênio com a Associação Cristiana de Jovens

9 Dados de 1978 mostram que, após o período inicial de cinco anos de maior escalada do sistema cooperativo (1970 a 1975), existiam 8.272 unidades habitacionais concluídas ou em construção, 2.373 em espera para a liberação de empréstimo e mais 3.942 unidades em cooperativas que já haviam se constituído juridicamente, mas que aguardavam o início dos trâmites para solicitação de empréstimo (PERAZZA, 1978).

10 Novamente segundo González (2013, p. 74), é possível afirmar que *“no será casualidad que la inmensa mayoría de guarderías, policlínicas, locales comerciales, bibliotecas, pequeñas cooperativas de consumo se generarán en el período comprendido entre 1975 y 1982”*.



(ACJ) do Canadá para um projeto com as cooperativas filiadas que já tivessem terminado suas obras. O objetivo do convênio era fornecer assessoria à promoção de atividades esportivas e recreativas, formação de bibliotecas, capacitação em artesanato, cursos de enfermagem e organização de creche, entre outras.

Outra iniciativa de FUCVAM, durante a ditadura, foi a criação da central de pré-fabricados. O projeto contou com o apoio de recursos de cooperação internacional, por meio de uma entidade governamental holandesa, e produzia elementos pré-fabricados para as cooperativas em obra. No entanto, com o corte na concessão de empréstimos pelo governo, a partir de 1977, a central começou a se inviabilizar até ser desativada nos anos 1980.

Já no início da década de 1980, a diretoria da FUCVAM passou por um período de renovação, com a eleição de integrantes oriundos de várias cooperativas recém-finalizadas. Foi esse novo grupo dirigente que começou a adotar uma posição de confronto à ditadura. Sobre essa renovação na direção da entidade, González (2013, p. 43) comenta que *“era una nueva camada de dirigentes jóvenes y sin duda de distintas fuerzas de la izquierda”*, em sua maioria oriundos de cooperativas recém-terminadas.

Desse modo, a agenda política da federação se reorientou e, em resposta a algumas medidas de sufocamento ao sistema cooperativo de moradia, passou a organizar, a partir de agosto de 1983, a paralização geral nos pagamentos aos financiamentos do governo nacional. As cooperativas filiadas à entidade decidiram deixar de depositar, oficialmente, as prestações do empréstimo estatal, recolhendo-os em uma conta paralela e reivindicando a baixa na taxa de juros.

A reação do regime militar foi elaborar uma proposta de lei que propunha transformar o regime de propriedade coletiva, das cooperativas de moradia, em individual. No final do ano de 1983 foi então apresentado o projeto de lei que individualizava o financiamento coletivo das cooperativas para seus sócios, transformando o regime de propriedade de uso e gozo, a maioria do sistema. Como resposta, FUCVAM avançou com uma iniciativa de realização de um *referendum* popular. Para tanto, valeu-se de um dispositivo constitucional de iniciativa popular, com a coleta de assinaturas para a proposição do *referendum*. Em um único dia foram coletadas mais de trezentas mil assinaturas, cerca de um quarto da população do país.

Essa estratégia alçou FUCVAM a mudar seu status político perante à sociedade civil uruguaia. Como afirma González (2013, p. 3), *“fue esta medida la que catapultó de una vez y para siempre a FUCVAM como un movimiento social con fuerte presencia a nivel na-*

*cional no solamente en el tema de la vivienda sino en el conjunto de intereses de los sectores populares”*. A ditadura, então, recuou com a proposta do projeto de lei.

Desse modo, a entidade reinventou sua luta política, deixando de ser uma organização secundária na resistência à ditadura e passando à linha de frente na luta pela queda do regime, que ocorre no final de 1984. Apesar do rebaixamento dos horizontes de concretização de cooperativas de moradia – seu objetivo imediato –, dado o fechamento das fontes de financiamento estatal, FUCVAM conseguiu se colocar na linha de frente da resistência à ditadura militar uruguaia. Com o cenário da redemocratização, em meados dos anos 1980, a entidade conformou-se um movimento social de envergadura na sociedade civil uruguaia.

## REDEMOCRATIZAÇÃO E POLÍTICAS NEOLIBERAIS

Um dos principais legados do regime militar para o povo uruguaio foi a introdução e desenvolvimento de políticas econômicas neoliberais no país. Nos governos nacionais que sucederam a ditadura, após 1984, o receituário neoliberal não deixou de ser seguido e o crescimento econômico não foi retomado. A recessão marcou o ritmo da economia e o país vivenciou uma profunda desfiguração de seu aparato de bem-estar social constituído em quase um século (FILGUEIRA; ERRANDONEA, 2014, p. 19).

O fim da ditadura também não significou a retomada dos investimentos do governo nacional no sistema cooperativista de moradia. O que se observa, adentrando os anos 1990, é o acanhado volume de recursos públicos disponibilizados, que se traduziu no escasso número de obras iniciadas por cooperativas nesse período. Além disso, houve a focalização dos empréstimos e a concessão dos financiamentos habitacionais segundo os níveis de rendimento familiar, com a estipulação de um patamar mínimo de renda para se entrar no sistema.

Uma emblemática medida adotada no período é a alteração da Lei Nacional de Moradia, com o rebaixamento nos patamares aceitáveis de moradia adequada, permitindo-se a construção dos Núcleos Básicos Evolutivos (NBEs), habitações de pequena metragem, para posterior ampliação, sob construção de empresas privadas.<sup>11</sup> O sistema cooperativo buscou politizar o rebaixamento dos níveis de habitabili-

11 Nesse período também é criado o *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)*, sendo que a DINAVI passou a ser uma diretoria do Ministério.

dade proporcionado pelos NBEs, por meio de novas obras cooperativas com o mesmo valor disponibilizado para os tais núcleos, alcançando-se uma qualidade construtiva superior (ALONSO; SARACHU; VALLÉS, 2016).

Outra medida adotada foi o sistema de franjas, instituído por uma regulamentação de 1993. O foco do subsídio aos empréstimos direcionou-se para as unidades habitacionais, sendo concedido para o financiamento da unidade habitacional (e não ao núcleo familiar nos momentos em que necessitasse de atendimento). Os sócios de cada cooperativa eram classificados conforme seus rendimentos, sendo que cada unidade cooperativa poderia construir um determinado padrão habitacional de acordo com o nível médio de rendimento familiar.<sup>12</sup> Isso acarretava padrões construtivos inferiores para as cooperativas formadas por trabalhadores de baixa renda, justamente em um período de forte crise econômica.

Com a reabertura democrática e o contexto neoliberal, FUCVAM novamente reinventa sua ação política. Basicamente destacam-se três linhas de atuação da organização durante os anos 1990. A primeira é a luta pela terra.

No final da década de 1980, a entidade contava com diversas cooperativas que se formaram após a abertura democrática, a partir de grupos que se entusiasmaram com a luta da entidade, mas que não conseguiam concretizar a proposta da moradia cooperativa. Concomitantemente a isso, já no final dos anos 1980, começou a ocorrer uma escalada de despejos em Montevideu (GONZÁLEZ; ALAGGIA, 2004).

Diante dessa conjuntura, FUCVAM percebeu que a questão da terra era uma estratégia nevrálgica a ser levada à discussão pública, não bastando só a retomada dos financiamentos e da concessão das figuras jurídicas para as cooperativas. Buscou-se, desse modo, reunir aqueles grupos que haviam se dissolvido pela falta de perspectivas de financiamento, constituindo-se uma comissão específica para as cooperativas em formação. Dentro desse grupo emergiu, entre debates durante os meses de maio a julho de 1989, a proposta de ocupação de terras como uma forma de luta política (GONZÁLEZ; ALAGGIA,

2004)<sup>13</sup>. Assim é que novamente a luta política da entidade se reinventa e, no final de 1989, iniciam-se as ocupações de terras por diversas cooperativas em formação.

Apesar das dificuldades de negociação com o governo nacional, a estratégia de acesso à terra se concretizou a partir da eleição do partido *Frente Amplio para a Intendencia de Montevideu*, em 1989.<sup>14</sup> Desde então a Intendencia estruturou uma carteira de terras para os projetos de cooperativas de moradia, a qual foi instituída em setembro de 1990<sup>15</sup>.

A segunda linha de atuação de FUCVAM que se destaca nesse período é a que se realiza com os trabalhadores de baixa renda. O modelo neoliberal adotado no Uruguai trouxe uma intensa reconfiguração no mundo do trabalho, marcado pela flexibilidade e baixos rendimentos (FILGUEIRA; ERRANDONEA, 2014). Conformou-se, assim, uma base de trabalhadores com a qual FUCVAM nunca havia atuado, o que instalou um debate dentro da entidade.

A entidade decidiu por atuar com esse grupo, criando a *Comisión de Vivienda Alternativa* e apoiando um primeiro projeto piloto, o qual geraria a cooperativa COVIITU 78, com desalojados da *Ciudad Vieja*, área central da capital. A partir desse piloto, surgiram diversos outros grupos com esse mesmo perfil, cuja característica, de acordo com Filippini (2008), era uma inconstância no cumprimento dos compromissos de horas de ajuda mútua e dificuldades para trabalhar organizadamente em grupos e com pessoal contratado.

A terceira linha de ação adotada por FUCVAM, no pós-ditadura, foi a promoção de cooperativas para a reabilitação de habitação na área central de Montevideu. Segundo Vallés (2008), a Intendencia eleita em 1990 começou a promover programas-piloto que procuravam estender a experiência das cooperativas de moradia por ajuda mútua para as operações de reabilitação de moradias na área central

12 De acordo com Alonso, Sarachu e Vallés (2016, p. 16), nesse sistema “el financiamiento era diferente según los ingresos de los cooperativistas. Se distinguían seis franjas de ingreso, que tenían el mismo subsidio de capital [...], pero los préstamos eran diferentes, ajustándose a la capacidad de devolución de cada grupo”. Dessa maneira disponibilizavam-se valores de financiamento menores para as cooperativas compostas por sócios de baixa renda e valores maiores para cooperativas com ingressos médios maiores.

13 Deve-se frisar que FUCVAM detinha em sua trajetória um histórico de experiências em ocupação de terras urbanas na década de 1970, como em 1971 na região de Cerro Norte em Montevideu, onde ocorrem as “primeras ocupaciones comunitarias en reivindicación de tierras y préstamos para construir”.

14 Toda a história do Poder Executivo uruguaio foi atravessada pelo bipartidarismo colorado-blanco, com amplo predomínio do primeiro. Porém, com a eleição do partido *Frente Amplio para a Intendencia de Montevideu* em 1990, abriu-se a perspectiva de quebra desse predomínio (MOREIRA, 2000, p. 24).

15 Mendive (2013, p. 11) explica que “la adjudicación de los terrenos a cooperativas se ha realizado a través de convenios entre la Intendencia y las dos federaciones de cooperativas [...]. Los terrenos son ofrecidos a las federaciones, quienes deciden [...] a que cooperativa, dentro de sus afiliadas, asignan el predio”.

da cidade.<sup>16</sup> Desse modo é que foram desenvolvidas quatro experiências na primeira metade da década de 1990. A partir dessas iniciativas pioneiras diversas outras foram, nos anos seguintes, levadas a cabo na área central da cidade.<sup>17</sup>

Desde tais linhas de ação impetradas por FUCVAM no Uruguai neoliberal da década de 1990, verifica-se como a entidade novamente se reinventa politicamente, em meio ao cenário de crise social que toma o país. Como resume Nahoum (2010), sobre o sistema cooperativo de moradia nesse período, “de más del 50% de los préstamos tramitados en 1973 y 1974 (cinco mil viviendas o más), se pasó a cero en 1987, menos de 700 en 1998-2001 y menos de 400 en el cuatrienio siguiente, hasta 2005”.

## PERÍODO CONTEMPORÂNEO

Depois da abertura democrática, o Uruguai testemunhou o regime neoliberal se aprofundar, perdendo de vista os bons momentos em sua economia. A crise desse período tem seu ápice no ano de 2002, com a quebra bancária do país. Nahoum (2010, p. 13) assim elenca os elementos da crise com que se deparou o novo governo nacional em 2005: entre 2001 e 2003, a brutal queda do salário real em 26%, a duplicação da população em condição de pobreza e a triplicação na condição de indigência, a queda do PIB em 10% no ano 2000, seguida de mais quatro anos de quedas consecutivas, a desocupação empregatícia de quase 17% da população, além do aumento vertiginoso da inflação, de 4% em 2001 para 20% em 2003.

Apesar de ir para o segundo turno na eleição nacional de 1999, somente em 2004 o partido *Frente Amplio* angariou 50,4% dos votos válidos, elegendo em primeiro turno Tabaré Vázquez e colocando-se como o terceiro partido a chegar ao governo nacional uruguaio. Com as duas administrações do *Frente Amplio* (Tabaré até 2009 e José Mujica entre 2010 e 2014), observam-se dois períodos distintos quanto ao tratamento do sistema cooperativo de moradia.

A administração de Tabaré Vázquez concentrou-

16 Couriel e Menéndez (2014, p. 46 e 47) comentam que, desde 1986, havia uma articulação entre a Intendência de Montevideu – com disposições regulamentárias – e o Banco Hipotecário do Uruguai – com linhas de crédito – visando à promoção de reciclagem do estoque construtivo histórico da cidade.

17 Tais foram o programa “*Mujefá*”, integrado por mulheres chefes de família, o programa “*Las Bóvedas*”, em um prédio histórico desenvolvido pela cooperativa COVICIVI, o programa “*Pretyl*”, sob responsabilidade da associação civil de mesmo nome e o programa “*Goes*”, a cargo da cooperativa COVIGOS I.

-se em mudanças institucionais no setor, disponibilizando um pequeno volume de recursos orçamentários para a política habitacional (MAGRI, 2010, p. 69). Nessa perspectiva, de acordo com Nahoum (2010, p. 15), a administração tomou a decisão de que os investimentos habitacionais não seriam uma prioridade, devendo dedicar-se à reconstrução do aparato institucional.

Reforçou-se, desse modo, o papel do *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente* (MVOTMA) como coordenador da política habitacional e redefiniram-se as funções do *Banco Hipotecario del Uruguay* (BHU), com a criação da *Agencia Nacional de Vivienda* (ANV). A ANV transformou-se no centro executivo da política habitacional, tornando-se o órgão “que concentra la decisión y gestión operativa de los recursos institucionales y la gestión de deudores asumiendo un rol principal en materia de planificación y ejecución de planes de acceso a la vivienda”.

Um conjunto de novas regulamentações também foi aprovado, realinhando-se alguns mecanismos operativos do sistema cooperativo de moradia. Dentre as medidas adotadas, destacam-se a eliminação do rendimento mínimo para participação no sistema, a criação de um mecanismo de subsídios diferenciados conforme o rendimento familiar (em lugar daquele centrado no valor da unidade habitacional), a aprovação de novas normas construtivas, o abandono dos NBEs e a criação da *Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social* (CIVIS), pelo governo nacional, nos moldes da experiência da Intendência de Montevideu.

Com a administração de Pepe Mujica (2011-2015) e a continuidade do *Frente Amplio* no Executivo nacional, as mudanças no cooperativismo de moradia foram implementadas com a disponibilização de recursos orçamentários. Iniciou-se a realização de sorteios semestrais (previstos em regulamentação de 2008),<sup>18</sup> nos quais os projetos das cooperativas de moradia – quando tecnicamente aprovados – não podem passar por mais de quatro sorteios para serem contemplados. Abriu-se perspectiva de que, quando aprovados tecnicamente os projetos construtivos, a cooperativa de moradia esperaria no máximo dois anos (se não fosse contemplada em três sorteios) para obter o financiamento do governo nacional.

Portanto, observa-se no período contemporâneo a modificação regulamentária do cooperativismo de moradia uruguaio, com aporte de recursos e dimi-

18 Regulamento do MVOTMA aprovado pela Resolução Ministerial 540 de 2009, que estabelece as condições e os procedimentos para obtenção dos empréstimos e subsídios para as cooperativas de moradias, através de dois chamados anuais.



nuição no tempo de acesso ao financiamento estatal. Os dados de balanço do governo nacional para o Plano Quinquenal de 2010 a 2014 (DINAVI, 2015) indicam que nesse período foram outorgados empréstimos para 305 cooperativas, visando à construção de 9.913 moradias. O programa de apoio às cooperativas correspondia, no Plano de Reabilitação e Consolidação Urbano-Habitacional, a quase 29% das unidades terminadas no período 2010-2014, sendo 48% das unidades em execução, ou seja, 37,5% do total. Assim, seguido o período de escassez de investimentos iniciado com a ditadura e após a conjuntura de políticas econômicas neoliberais dos anos 1990, o sistema recentemente adentrou numa nova fase com ampliação das possibilidades de acesso a financiamento e apoio estatal.

## SÍNTESE FINAL

O sistema uruguaio de cooperativas de moradia foi conformado a partir da confluência de um contexto de iniciativa de três projetos-piloto pelo *Centro Cooperativista Uruguayo* e de aprovação de uma Lei Nacional de Moradia. A partir da 1970, com a regulamentação da Lei, a finalização dos três pilotos e a conformação de novos grupos cooperativos, o estado passou a apoiar o sistema com três medidas essenciais: concessão de personalidade jurídica, terra e financiamento.

Assessoradas pelos Institutos de Assistência Técnica (IATs), as cooperativas de moradia (muitas oriundas de suas matrizes gremiais, principalmente em Montevideu) tiveram uma expansão forte até o ano de 1975, quando o estado, mesmo sob o início da ditadura (1973), apoiou fortemente o sistema. As cooperativas se federaram, principalmente em FUCVAM, mostrando que a novidade da modalidade de propriedade coletiva foi a mais incentivada e aceita dentro do sistema. Em uma década, consolidou-se um mecanismo de produção social do habitat assentado no tripé de formação das cooperativas – e sua representação federativa enquanto movimento social –, de assessoramento por meio dos IATs e de apoio estatal via regulamentação do sistema, concessão de personalidade jurídica, aporte de solo urbanizado e financiamento estatal.

A partir da segunda metade de 1970, a ditadura militar foi aos poucos cessando os mecanismos de suporte ao sistema, sendo que, no início da década seguinte, propôs medidas que tentaram sufocá-los de vez. As cooperativas de moradia enfrentaram quase três décadas de poucos recursos para a promoção de novas obras. Porém, nessa mesma década de 1980,

FUCVAM reinventou-se politicamente e consolidou-se como um poderoso movimento social na estrutura da sociedade civil, a partir da assunção de destacado papel de enfrentamento com a ditadura militar.

Com a abertura democrática, o cooperativismo de moradia passou pelas vicissitudes das políticas econômicas neoliberais. Apesar da retomada da concessão de figuras jurídicas, os poucos investimentos estatais fizeram com que o acesso aos empréstimos estatais levasse a anos de espera para a concretização de obras cooperativas. Novos experimentos surgiram nesse cenário, como a atuação com grupos de baixos ingressos e a reciclagem de prédios históricos.

O sistema teve o aporte de maiores investimentos a partir de 2005, com a reorganização institucional da política habitacional no primeiro governo nacional do Frente Amplo e com o aporte de recursos no segundo governo. O resultado foi a diminuição no tempo de acesso ao financiamento estatal e o aumento no volume de obras cooperativas. Nas cinco décadas de densa experiência acumulada, o cooperativismo de moradia no Uruguai mostra, portanto, sua sinuosa trajetória para constituir-se em sólido mecanismo de produção social do habitat.

## REFERÊNCIAS

- ALONSO, Noemí; SARACHU, Gerardo; VALLÉS, Raúl (Coord.). **Participar o no participar, ésa es la cuestión**. Dos modelos de producción habitacional y sus resultados. Montevideo: Universidad de la Republica, 2016.
- CAETANO, Gerardo; RILLA, José. **Breve historia de la dictadura (1973-1985)**. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1987.
- CASTRO, Diego; MENÉNDEZ, Mariana; SOSA, María Noel; ZIBECCHI, Raúl. Apuntes del pasado para la vida digna. **Revista Contrapunto**, n. 3, noviembre 2013.
- CENTRO COOPERATIVISTA URUGUAYO – CCU. Los primeros pasos. **Cuadernos Cooperativos**, n. 47, Año VIII, 2º Trimestre de 1970.
- \_\_\_\_\_. Construir un hábitat. *Dinámica Cooperativa*, n. 123, Noviembre 2012.
- CENTROS DE ACCIÓN DE EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO. Proyectos aprobados recientemente. **Educación para el desarrollo**, enero 1976.
- COURIEL, Jack; MENÉNDEZ, Jorge. **Nuestro Tiempo 14: Vivienda**. Montevideo: Comisión del Bicentenario, 2014.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE VIVIENDA - DI-

- NAVI. **Programa Cooperativas**. Evaluación Plan Quinquenal de Vivienda 2010 – 2014. Montevideo: MVOTMA, 2015.
- FILGUEIRA, Fernando; ERRANDONEA, Fernando. **Nuestro Tiempo 23**: Sociedad Urbana. Montevideo: Comisión del Bicentenario, 2014.
- FILIPPINI, Hugo Rodríguez. Programas con grupos de muy bajos ingresos. In: NAHOUM, Benjamín (Coord.). **Una historia con quince mil protagonistas**. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Sevilla/Montevideo: Junta de Andalucía, Intendencia de Montevideo, 2008.
- FLORES, Enrique Ortiz. Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública. In: FLORES, Enrique Ortiz (Coord.). **El camino posible**. Producción Social del hábitat en América Latina. Montevideo: Ediciones Trilce, 2012.
- FONT, Guillermo. Tres décadas de historia. Una cronología abierta. **Revista Social de FUCVAM**, Montevideo, Mayo 1995.
- FRENS-STRING, Joshua. Revolution Through Reform. Popular Assemblies, Housing Cooperatives and Uruguay's New Left. **contemporanea. Historia y problemas del siglo XX**, v. 2, n. 2, 2001.
- FUCVAM. Noticias F.U.C.V.A.M. **Boletín Nº 1**, Marzo 1971.
- \_\_\_\_\_. Central de suministros – una importante etapa. **Informativo FUCVAM**, Agosto, 1975.
- GONZÁLEZ, Gustavo. **Una historia de FUCVAM**. Montevideo: Trilce, 2013.
- GONZÁLEZ, Gustavo; ALAGGIA, Javier Vidal. **A la Luz del Día**. La rebelión de Los Sin Tierra Urbanos. Montevideo: Fundação Rosa Luxemburgo, FUCVAM, 2004.
- MACHADO, Gustavo. **Del dicho al hecho**: el largo trecho en el acceso a la vivienda en el Uruguay actual. 2002. 210 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social)-Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2002.
- MAGRI, Altaïr. La reforma gerencial en el área de la vivienda en Uruguay. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, Montevideo, v. 22, n. 1, 2010.
- MENDIVE, Carlos. **Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS)**: alternativas para la provisión de suelo en Uruguay. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy. [s.i.]. 2013.
- MENONI, Emma. La experiencia de las “Mesas”: Mesa 1. In: NAHOUM, Benjamín (Coord.) **Una historia con quince mil protagonistas**. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Sevilla/Montevideo: Junta de Andalucía, Intendencia de Montevideo, 2008.
- MOREIRA, Constanza. A Esquerda no Uruguai e no Brasil: cultura política e desenvolvimento partidário. **Opinião Pública**, Campinas, v. VI, n. 1, 2000.
- NAHOUM, Benjamín. El cooperativismo de ayuda mutua en el Uruguay: una alternativa popular y autogestionaria de solución al problema de la vivienda. **Informes de la Construcción**, v. 36, julio 1984.
- \_\_\_\_\_. Cien meses de política de vivienda del Frente Amplio. La dialéctica entre lo posible y lo necesario. **Revista Contrapunto**, Montevideo, n. 3, noviembre 2010.
- NAHOUM, Benjamín. **Manual de Historia del Uruguay (1903 – 2010)**. 22ª. ed. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2014.
- PERAZZA, Nelson. **Cooperativismo en el Uruguay**. Serie de Temas Nacionales 6. Montevideo: División Publicaciones de la Biblioteca del Poder Legislativo, 1978.
- PESSINA, Leonardo. Una mirada desde la región. Referencia para América Latina. **Vivienda Popular**, Montevideo, n. 17, noviembre 2008.
- TERRA, Juan Pablo. **La vivienda**. Montevideo: Nuestra Tierra, 1969.
- VALLÉS, Raul. Reciclajes. In: NAHOUM, Benjamín (Coord.) **Una historia con quince mil protagonistas**. Las Cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Sevilla/Montevideo: Junta de Andalucía, Intendencia de Montevideo, 2008.
- YAFFÉ, Jaime Gabriel. Proceso económico y política económica durante la dictadura (1973-1984). In: DEMASI, Carlos; MARCHESI, Aldo; MARKARIAN, Vania; RICO, Álvaro; YAFFÉ, Jaime. **La dictadura Cívico-Militar**. Uruguay 1973-1985. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayos, 2009. ■