

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS**

**DISCIPLINA DE HABITAÇÃO EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL
COMPARADA**

**POLÍTICA HABITACIONAL INTERNACIONAL:
O SISTEMA DE COOPERATIVAS DO URUGUAI**

**LUIS RENATO NOGUEIRA DA ROCHA
YURI DE SOUZA DUARTE**

**NATAL/RN
JUNHO DE 2016**

**LUIS RENATO NOGUEIRA DA ROCHA
YURI DE SOUZA DUARTE**

**POLÍTICA HABITACIONAL INTERNACIONAL:
O SISTEMA DE COOPERATIVAS DO URUGUAI**

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR), como requisito à conclusão da disciplina Habitação em Perspectiva Internacional Comparada, semestre 2016.1.

Prof. Dr. Márcio Moraes Valença.

**NATAL/RN
JUNHO DE 2016**

CONTEXTO ECONÔMICO E SOCIAL E AS AÇÕES PRIMEIRAS AÇÕES DE PROVISÃO HABITACIONAL

No Uruguai, as primeiras soluções habitacionais para a população de baixa renda começaram a aparecer em 1870, período no qual parte da população do campo já migrou para a capital Montevideu em busca de emprego nas indústrias recém-instaladas. Naquela época, o acesso à habitação popular se dava por meio do mercado imobiliário, predominando a modalidade de aluguel (BARENBOIM e AGUDELO, 2010). Anos depois, no final do século XIX, outras propostas de construção de habitação surgiram, mas de iniciativa de grupos industriais que se espalhavam pelo país.

No âmbito de atuação do Estado, a primeira grande ação foi em relação à construção de habitação social por meio de duas modalidades: estímulos a iniciativa privada e empréstimos por meio do *Banco Hipotecario del Uruguay (BHU)*, criado em 1892. Foi por meio desse banco que o governo uruguaio estruturou sua política habitacional no decorrer dos anos (idem, 2010). Entretanto, com a crise que atingia o país na década de 1960, um novo modo de produção habitacional surgiu: as cooperativas habitacionais. Uma solução que permitiu a obtenção de resultados ajustados às necessidades dos futuros moradores e à situação econômica vigente (NAHOUM, 2008).

Nesse período, entretanto, o Uruguai conseguiu se aproximar da imagem do Estado de bem-estar social, no qual as instituições nacionais estavam fortalecidas e provendo serviços de qualidade à população, com destaque à implantação da legislação trabalhista e previdenciária, à universalização do ensino público, à regulação do sistema financeiro e a modernização da infraestrutura exportadora (BARAVELLI, 2006). Neste período, o país possuía uma intensa atividade econômica ligada à exportação de derivados da indústria pecuária, principalmente carne, couro e lã. O sucesso da pecuária no país foi um dos principais propulsores da sua “urbanização precoce” (idem, 2006, p. 56).

Este processo, como citado anteriormente, se deu a partir da migração da população das zonas rurais para as áreas urbanas do país, e foi acompanhado por um lento crescimento populacional. Na América Latina, o Uruguai foi o primeiro país a ter maioria da população vivendo nas cidades. Ainda segundo Baravelli (2006), em 1908, cerca de 30% da população do Uruguai vivia na capital Montevideu, já em 1970, o contingente populacional residente nas cidades era de 80% da população.

O período de pujança na economia uruguaia, entretanto, começou a entrar em decadência já no final dos anos 1960, quando a conjuntura favorável ao desenvolvimento econômico do país se prejudicou devido à competitividade dos países vizinhos. Nos períodos que se seguiram, houve uma redução nos níveis de exportação do país devido ao crescimento dos concorrentes externos. A partir do final da década de 1990 se iniciou um período de crise econômica no Uruguai. Uma das consequências dessa crise foi a elevação da taxa de desemprego, que não se reduzia do patamar de 13% e, por vezes, alcançava os 19%. Além do desemprego, a crise também afetou a renda do trabalhador assalariado, que viu o seu salário ser corroído pela inflação (SILVA, 2009). Este fato afetou diretamente a questão da moradia no país, uma vez que as condições de ter acesso a uma habitação ficava mais difícil devido à incapacidade de financiamento e de acesso ao crédito hipotecário (idem, 2009).

O SURGIMENTO DAS COOPERATIVAS HABITACIONAIS E DAS FEDERAÇÕES: FUCVAM E FECOVI

A experiência com cooperativas no Uruguai começou na década de 1960, por meio das cooperativas de consumo. Em relação às cooperativas habitacionais, só em 1968 foi promulgada, no Congresso Uruguaio, a *Ley de Vivienda* (Lei nº 13.728, de 17 de dezembro de 1968), que incluía nessa modalidade a construção de moradias por duas modalidades: ajuda mútua, com participação da população demandatária, e por economia prévia (poupança). Cabe ressaltar, entretanto, que a aprovação dessa lei teve como pano de fundo o interesse de grupos empresariais do ramo da construção civil, que estavam interessados em parcerias com o poder público – semelhante o que aconteceu no Brasil, na década de 1960, com o Banco Nacional de Habitação (BNH) e agora com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (SILVA, 2009). A partir de então, as novas formas de provisão de moradia se consolidaram pela simbiose entre o cooperativismo como forma organizativa, a ajuda mútua como forma de trabalho, além da poupança prévia.

Como financiamento, a partir desta lei, foi criado o Fundo Nacional de Vivienda, composto por um imposto sobre o salário dos trabalhadores “*Impuesto a la Retribuciones Personales*” (IRP), e gerido pelo *Banco Hipotecário del Uruguay*. A sua operação é realizada pelo governo através do *Ministério de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Médio Ambiente*. Legalmente, subdividiu quatro faixas de

subsídios que vão desde 20% de subsídio para moradias com valor total de US\$ 32.866, 46% para moradias com valor total de até US\$ 22.533 até 100% de subsídio para famílias sem renda.

A lei utilizou o sistema de classificação dos futuros moradores a partir do nível de renda de cada família e número de dormitórios necessários por família. O governo ficou obrigado a elaborar planos de ações quinquenais e anuais, com metas de produção, investimentos e diagnósticos, tendo que aprova-la junto ao parlamento.

Para viabilizar o acesso das famílias e produção das habitações, como citado anteriormente, a lei permitiu a criação das cooperativas independentes das empresas de construção civil, denominadas Cooperativas de Habitação, por meio das quais os cooperados poderiam se unir e conseguir empréstimos em condições vantajosas no BHU. Legalmente, a cooperativa deve possuir um número entre 10 e 200 associados, dentro de uma estrutura decisória horizontal, composta de diretoria, comissão fiscal, comissão de formação cooperativista e outras comissões complementares.

A gestão das cooperativas deve ser democrática com decisões tomadas em assembleia geral, na qual cada associado tem direito a voto, independente da contribuição para o capital social da cooperativa. Desta forma, a lei permitiu que famílias de baixa renda conseguissem acesso ao crédito habitacional diretamente, sem a necessidade de uma poupança prévia para uma compra direta, mesmo subsidiada.

Outra inovação da lei foi na relação entre a cooperativa e usuário, na qual estava a figura da propriedade coletiva da habitação (*propriedad colectiva*), onde a família moradora não recebe a propriedade efetivamente do imóvel; a casa permanece em nome da cooperativa que fornece o apenas o direito de uso da habitação ao cooperado por tempo indefinido. O morador não pode alugar ou ceder o imóvel, porém, é permitido a transferência por herança. Só a cooperativa tem a prerrogativa de transferir o direito de uso. Esta relação explica-se pelo fato de o morador ser possuidor de uma fração de cotas da cooperativa. Caso ele queira deixar o imóvel, deverá vender as cotas referentes ao valor investido, com retenção de 10% para um fundo comum. Desta forma, o cooperado se torna usuário e não proprietário do imóvel, o que juridicamente é permitido.

Atualmente, existem no Uruguai mais de 500 cooperativas de provisão de moradia social, entre autônomas e filiadas a federações. Dentre as federações, tem-

se a maior delas, *Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua* (FUCVAM) – que destacaremos mais adiante – e a *Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda* (FECovi). A diferença básica entre elas é que na FUCVAM os cooperados se unem em ajuda mútua para a construção das moradias, e na FECovi, os cooperados, para terem acesso à moradia, têm que ter uma poupança prévia de 15% do valor do imóvel (ver figura 1 nos anexos). Apesar dessa diferença, as duas têm uma característica em comum: a propriedade coletiva da terra (TORRES, 2010).

FUCVAM – FEDERACIÓN URUGUAYANA DE COOPERATIVAS DE VIVIENDA POR AYUDA MÚTUA

A Fucvam teve papel fundamental para incentivar a criação, organizar e apoiar as cooperativas existentes no país, em uma proporção capaz de se opor ao poder do Estado e da construção civil (BARAVELLI, 2007). Além de desenvolver trabalho de organização da demanda por moradia em âmbito nacional, promove capacitação técnica do quadro de direção, assessoria técnica nas cooperativas em sua organização e manutenção.

No início da década de 1970, o apoio técnico tomou uma forma ainda mais marcante em duas frentes, a primeira foi a compra centralizada de insumos, matéria prima e materiais para a construção civil, que através da associação do poder de compra de todas as cooperativas conseguia um maior poder de barganha e desconto na aquisição desses materiais. Além disso, a FUCVAM viabilizou a construção de uma fábrica de componentes construtivos, em argamassa armada pré-fabricada, para viabilizar a economia de escala a partir da produção de peças em maior quantidade.

Durante o regime militar no Uruguai no período de 1973 a 1985, a FUCVAM teve algumas das suas atribuições reduzidas ou totalmente desmontadas, principalmente devido à defesa da propriedade coletiva, de forma que o apoio técnico e assessoramentos às cooperativas perderam efetividade. Entretanto, nesse período, os empreendimentos cooperados em andamento foram responsáveis pela criação de novos bairros na cidade de Montevideo (TORRES, 2010). Em 1975, foi decretado o fim dos financiamentos habitacionais, e em 1976 foi impedida a constituição de novas cooperativas, o que impediu a expansão da federação. O embate tomou maior proporção quando, em 1983, o governo determinou o aumento

de 15% das amortizações pelo BHU. Em resposta, a FUCVAM organizou uma “greve de pagamentos” entre entidades mutuárias do banco, onde o depósito dos pagamentos foi realizado em contas bancárias não vinculadas ao BHU, o que se tornou um primeiro embate nacional contra o regime militar.

Após o fim do regime militar, a FUCVAM reiniciou o processo de crescimento dentro da política de habitação no Uruguai, com importância até os dias atuais.

O URUGUAI NO CONTEXTO ATUAL

Mesmo em um cenário de crise econômica internacional, o Uruguai apresentou índices econômicos positivos no período de 2010 a 2014. O país obteve um aumento médio do seu Produto Interno Bruto (PIB) de 4,9% ao ano e atingiu uma baixa taxa de desemprego, próxima de 6,5% em 2014. Com isso, o Uruguai ocupou novamente uma posição confortável em relação aos demais países da América Latina, tanto na qualidade da prestação dos serviços públicos, quanto no desempenho da economia. Entretanto, os desafios habitacionais permanecem.

Como tentativa de mitigar as problemáticas ainda existentes, o governo uruguaio elaborou o *Plan Quinquenal de Vivienda 2015 – 2019* do *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente* (MVOTMA). As informações trazidas pelo plano demonstram que o país ainda enfrenta o problema de envelhecimento de sua população e lento crescimento das famílias mais jovens, e ainda faz um levantamento do déficit habitacional atual (quantitativo e qualitativo). Cerca de 51.899 famílias vivem em condições inadequadas de moradia, seja por ocupação sem a permissão do proprietário, baixa qualidade estrutural da habitação ou em casos de insalubridade higiênica. E, ainda de acordo com o levantamento, existem 42.716 de habitações desocupadas em todo o país, o que reflete a mesma situação observada no Brasil (o déficit habitacional se aproxima do número de imóveis vazios). Ainda de acordo com o plano, o déficit habitacional quantitativo do Uruguai é de 42 mil unidades habitacionais (MVOTMA, 2015).

O governo apresenta propostas de projetos habitacionais para solucionar os problemas a partir de diferentes frentes, como por exemplo, ações de infraestrutura urbana e melhorias nas condições de habitabilidade de áreas de risco para famílias de baixa renda (idem, 2015). O plano também estabelece metas para serem cumpridas até o ano de 2020, cuja atuação terá como objetivo a resolução do problema habitacional do país. As ações previstas contemplam, além das

supracitadas, a construção de moradias por cooperativas, como também a autoconstrução assistida.

Em suma, é possível observar a importância decisiva que a política de habitação desempenhou ao longo da história do Uruguai, e que ainda desempenha. O cooperativismo, para a realidade econômica e demográfica do país, mostra-se como uma alternativa viável e acessível aos diversos estratos sociais. É, portanto, um modelo a ser seguido.

ANEXO I

Figura 1- Diferenças e semelhanças entre FUCVAM e FECOVI



Fonte: MVOTMA, 2015.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARENDOIM, Cintia Ariana; AGUDELO, Maria Fernanda Cárdenas. **Evolución de las políticas habitacionales em Uruguay (período 1870-2000)**. Cuadernos de Vivienda y Urbanismo. Vol. 3, p. 168-18, 2010.

BARAVELLI, José Eduardo. **O cooperativismo Uruguai na Habitação Social de São Paulo: das Cooperativas Fucvam à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE. **Plan Quinquenal de Vivienda 2015 – 2019**. Montevideú: MVOTMA, 2015. Disponível em: <https://medios.presidencia.gub.uy/tav_portal/2015/noticias/NO_R450/vivienda_quinquenal.pdf>. Acesso em 08 de junho de 2016.

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

SILVA, Rodrigo Arlindo dos Santos. **O Cooperativismo Autogestionário na Produção da Habitação Popular**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

TORRES, Fernando de. Cooperativismo Habitacional: uma experiência de vida. In: RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz (Org). **Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**. São Paulo/SP. e-metropolis. nº 02 ▪ ano, 2010.