

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos

RENAN COSTA VALLE SCARANO

**UM ESTUDO SOBRE POLÍTICAS HABITACIONAIS E COOPERATIVISMO:
OS CASOS DE BRASIL E URUGUAI**

Pelotas
2023

RENAN COSTA VALLE SCARANO

**UM ESTUDO SOBRE POLÍTICAS HABITACIONAIS E COOPERATIVISMO:
OS CASOS DE BRASIL E URUGUAI**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Política Social e Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Renato Della Vecchia

Pelotas
2023

RENAN COSTA VALLE SCARANO

**UM ESTUDO SOBRE POLÍTICAS HABITACIONAIS E COOPERATIVISMO:
OS CASOS DE BRASIL E URUGUAI**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Política Social e Direitos Humanos.

Orientador: Prof. Dr. Renato Della Vechia

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Renato Della Vechia
(Orientador)

Prof. Dr. Ademir Alves Silva (PUCSP)
(Examinador externo)

Prof. Dr. Gustavo J. Machado Macellaro (UDELAR/UY)
(Examinador externo)

Prof. Dr. Tiago Garcia Nunes
(Examinador interno)

Catálogo da Publicação
Ficha elaborada a partir de dados fornecidos pelo(a) autor(a)
Bibliotecária da UCPEL: Cristiane de Freitas Chim CRB 10/1233

Scarano, Renan Costa Valle

Um estudo sobre políticas habitacionais e cooperativismo: os casos de Brasil e Uruguai./ Renan Costa Valle Scarano. - Pelotas: UCPEL, 2023.

347 f.

Orientador: Renato Della Vechia.

Tese (doutorado) - Universidade Católica de Pelotas, Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos. - Pelotas, BR-RS, 2023.

1. Cooperativismo. 2. Autogestão. 3. Política habitacional. I. Della Vechia, Renato. II. Título.

Dedico este trabalho à meu pai Oscar Diego Scarano e à minha mãe Marilda Costa Valle
(*In memoriam*)
a minha companheira Alice Leoti Silva
a meu irmão Oscar Costa Valle Scarano

AGRADECIMENTOS

O trabalho desta tese não seria capaz sem o apoio, a ajuda e a paciência das seguintes pessoas:

Alice Leoti Silva, por ser minha companheira, incentivadora desse desafio e por aguentar a ansiedade de quem se dedicou ao doutorado e a graduação em psicologia ao mesmo tempo.

À professora Aline Mendonça dos Santos que através do debate e de orientações mostrou possíveis caminhos por onde minha tese poderia trilhar...

Ao professor Renato Della Vechia por acolher meu trabalho e dedicar-se de forma cuidadosa e atenciosa com a tese.

Aos grupos de estudo e pesquisa EMANCIPAÇÃO e Observatório de Conflitos da Cidade e a todos e todas colegas do PPG Política Social e Direitos Humanos.

À FUCVAM, na pessoa de seu presidente Enrique Cal, que sempre me atendeu de forma disposta, gentil, acolhedora e solícita.

À cooperativa COVINES, na pessoa de seus dirigentes, por dispor de seus tempos para atender de forma singela, atenciosa e disposta.

À COVISAG, na pessoa de Sérgio Segredo e Walter, que em uma manhã me concederam uma gentil entrevista de forma simpática e atenciosa.

Às pessoas que de alguma forma participaram desse processo de produção da escrita, seja em conversas, chamadas de vídeo ou pelo whatsapp.

À CAPES por financiar esta pesquisa!

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo investigar a relação entre política habitacional, direito à moradia e cooperativismo, entendendo o cooperativo habitacional como estratégia de garantia ao Direito à moradia em diferentes contextos sócio históricos no Brasil e no Uruguai. A questão que permeou este trabalho foi investigar se o cooperativismo habitacional é uma estratégia efetiva de acesso ao direito à moradia. Para responder a tal questão foi preciso estudar as políticas habitacionais no Brasil e Uruguai e compreender a dinâmica da relação entre Estado e sociedade civil no âmbito do direito à moradia em tais casos. O Direito à Moradia é abordado na contemporaneidade sob a égide da linguagem normativa do direito. Nesse sentido ele refere-se a uma necessidade humana básica de proteção. Além disso, diz respeito também a um mínimo de dignidade humana, pré-requisito para o reconhecimento da cidadania desde a modernidade. No entanto, cabe dizer ainda que o direito à moradia possui um percurso em distintas sociedades acompanhando o desenvolvimento político, social e econômico das mesmas. Esse trajeto histórico teve distintos nuances no desenvolvimento social, político e econômico tanto no Brasil quanto no Uruguai. Em tais contextos a atuação do Estado permeou diferentes perspectivas diante da questão da habitação, enfrentando essa problemática sob a égide do direito social ou sob o viés da mercadoria. As políticas sociais são nessa perspectiva, um campo de disputa na sociedade civil para que a moradia se efetive enquanto direito social, por outro lado, uma forma pela qual os grupos dominantes se mantêm numa posição privilegiada. A partir da análise realizada neste trabalho percebe-se que Uruguai e Brasil traçaram percursos por vezes próximos por vezes distantes no que se refere a atuação do Estado através de políticas sociais e habitacionais e a relação entre Estado e sociedade civil. Para além da busca da garantia à habitação, o cooperativismo habitacional também é um instrumento potente para a construção de valores democráticos e de participação social na perspectiva da construção da cidadania. Como resultado deste estudo compreendeu-se que: (1) a formação sócia histórica e política dos países em questão, foi um elemento importante na caracterização e definidor da organização da sociedade civil enquanto mobilizadora de estratégias para efetivar o Direito à Moradia; (2) o cooperativismo habitacional é uma estratégia viável para o acesso ao direito a moradia desde que organizado pela sociedade civil, impulsionada por uma cidadania crítica, resultado da organização e mobilização da subjetividade coletiva, seja de movimentos sociais ou de cooperativas; (3) o próprio movimento da sociedade civil organizada seja por cooperativas ou movimentos sociais, estimula e retroalimenta um processo formador de uma cidadania crítica, fortalecendo práticas de democracia participativa e contribuindo na efetivação dos direitos sociais em sociedades democráticas; (4) a autogestão é um elemento produtor de liberdade e de consciência crítica que se faz no processo de aprendizado e de ensino, contribuindo nas relações interpessoais e fortalecendo as coletividades; (5) a formação é um elemento essencial para movimentar as subjetividades coletivas tanto em cooperativas quanto em movimentos sociais, é um componente eficaz na relação Estado e sociedade civil instigando a cidadania crítica.

Palavras-chave: Cooperativismo; Autogestão; Política Habitacional.

RESUMEN

Este trabajo tuvo como objetivo investigar la relación entre la política de vivienda, el derecho a la vivienda y el cooperativismo, entendiendo la cooperativa de vivienda como una estrategia para garantizar el derecho a la vivienda en diferentes contextos socio históricos en Brasil y Uruguay. La pregunta que permeó este trabajo fue indagar si el cooperativismo de vivienda es una estrategia efectiva para acceder al derecho a la vivienda. Para contestar a esta pregunta, fue necesario estudiar las políticas de vivienda en Brasil y Uruguay y comprender la dinámica de la relación entre el Estado y la sociedad civil en el contexto del derecho a la vivienda en estos casos. El Derecho a la Vivienda es abordado en la contemporaneidad bajo la égida del lenguaje normativo del derecho. En ese sentido se refiere a una necesidad humana básica de protección. Además, también atañe a un mínimo de dignidad humana, requisito indispensable para el reconocimiento de la ciudadanía desde la modernidad. Sin embargo, también hay que decir que el derecho a la vivienda tiene un camino en las diferentes sociedades, acompañando su desarrollo político, social y económico. Este camino histórico tuvo diferentes matices en el desarrollo social, político y económico tanto de Brasil como de Uruguay. En tales contextos, el papel del Estado permeó diferentes miradas sobre el tema de la vivienda, enfrentándose a este problema bajo la égida del derecho social o bajo el sesgo de la mercancía. Las políticas sociales son, desde esta perspectiva, un campo de disputa en la sociedad civil para que la vivienda se haga efectiva como un derecho social, por otro lado, una forma en que los grupos dominantes mantienen una posición privilegiada. A partir del análisis realizado en este trabajo, se puede apreciar que Uruguay y Brasil trazaron caminos a veces cercanos y a veces distantes en cuanto al accionar del Estado a través de las políticas sociales y de vivienda y la relación Estado-sociedad civil. Además de buscar garantías de vivienda, el cooperativismo de vivienda es también un poderoso instrumento para la construcción de valores democráticos y de participación social desde la perspectiva de la construcción de ciudadanía. Como resultado de este estudio, se entendió que: (1) el contexto socio-histórico y político de los países en cuestión fue un elemento importante para caracterizar y definir la organización de la sociedad civil como movilizadora de estrategias para implementar el Derecho a la Alojamiento; (2) el cooperativismo de vivienda es una estrategia viable para acceder al derecho a la vivienda en la medida en que sea organizado por la sociedad civil, impulsado por una ciudadanía crítica, resultado de la organización y movilización de la subjetividad colectiva, ya sea desde movimientos sociales o cooperativas; (3) el propio movimiento de la sociedad civil organizada, ya sea por cooperativas o movimientos sociales, estimula y retroalimenta un proceso que forma una ciudadanía crítica, fortaleciendo prácticas de democracia participativa y contribuyendo a la realización de los derechos sociales en sociedades democráticas; (4) la autogestión es un elemento que produce libertad y conciencia crítica que se da en el proceso de enseñanza y aprendizaje, contribuyendo a las relaciones interpersonales y fortaleciendo las colectividades; (5) la formación es un elemento esencial para mover las subjetividades colectivas tanto en las cooperativas como en los movimientos sociales, es un componente eficaz en la relación entre el Estado y la sociedad civil, instigando a la ciudadanía crítica.

Palabras-clave: Autogestión; Cooperativismo; Políticas de Vivienda.

ABSTRACT

This work aimed to investigate the relationship between housing policy, the right to housing and cooperativism, understanding the housing cooperative as a strategy to guarantee the right to housing in different socio-historical contexts in Brazil and Uruguay. The question that permeated this work was to investigate whether housing cooperativism is an effective strategy for accessing the right to housing. To answer this question, it was necessary to study housing policies in Brazil and Uruguay and understand the dynamics of the relationship between the State and civil society in the context of the right to housing in such cases. The Right to Housing is addressed in contemporary times under the aegis of the normative language of law. In that sense it refers to a basic human need for protection. In addition, it also concerns a minimum of human dignity, a prerequisite for the recognition of citizenship since modernity. However, it should also be said that the right to housing has a path in different societies, following their political, social and economic development. This historical path had distinct nuances in social, political and economic development in both Brazil and Uruguay. In such contexts, the role of the State permeated different perspectives on the issue of housing, facing this problem under the aegis of social law or under the bias of merchandise. Social policies are, from this perspective, a field of dispute in civil society for housing to become effective as a social right, on the other hand, a way in which dominant groups maintain themselves in a privileged position. Based on the analysis carried out in this work, it can be seen that Uruguay and Brazil traced paths that were sometimes close and sometimes distant in terms of State action through social and housing policies and the relationship between State and civil society. In addition to seeking housing guarantees, housing cooperativism is also a powerful instrument for building democratic values and social participation from the perspective of building citizenship. As a result of this study, it was understood that: (1) the socio-historical and political background of the countries in question was an important element in characterizing and defining the organization of civil society as a mobilizer of strategies to implement the Right to Housing; (2) housing cooperativism is a viable strategy for accessing the right to housing as long as it is organized by civil society, driven by critical citizenship, resulting from the organization and mobilization of collective subjectivity, whether from social movements or cooperatives; (3) the organized civil society movement itself, whether by cooperatives or social movements, stimulates and feeds back a process that forms critical citizenship, strengthening practices of participatory democracy and contributing to the realization of social rights in democratic societies; (4) a autogestão é um elemento produtor de liberdade e de consciência crítica que se faz no processo de aprendizado e de ensino, contribuindo nas relações interpessoais e fortalecendo as coletividades; (5) a formação é um elemento essencial para movimentar as subjetividades coletivas tanto em cooperativas quanto em movimentos sociais, é um componente eficaz na relação Estado e sociedade civil instigando a cidadania crítica.

Keywords: Cooperativism; Self-management; Housing Policy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Cooperativas habitacionais uruguaias construídas de acordo com o ano (período pós-ditadura).	191
Tabela 2 - Porcentagem de créditos oferecidos pelo BHU, no período pós-ditadura para produção habitacional.	193
Tabela 3 - Dada dos programas Pró-moradia e Habitar Brasil.	227
Tabela 4 - Quadro ilustrando os dados de aplicação do PMCMV nas fases de 2009 à 2011.	248
Tabela 5 - Cobertura do programa MCMV – Faixa 1 de acordo com as regiões mais abrangentes.	260
Tabela 6 - Dados quantitativos sobre as contratações do MCMV de acordo com suas regiões.	261
Tabela 7 - Dados sobre o sistema OCB informando o setor do cooperativismo com mais pessoas associadas, cooperativas e empregadas.	273
Tabela 8 - Dados sobre distintos programas habitacionais e as faixas de renda atendidas no período de 1995 a 2003.	289
Tabela 9 - Indicadores do Faixa 1 – PMCMV – período de aplicação do programa de 2011 a 2016.	306
Tabela 10 - Dados sobre os anos 2009 a 2015 em relação ao número de unidades habitacionais contratadas nas modalidades do MCMV: MCMV-E e rural e FAR.	308
Tabela 11 - Dados sobre as empresas contratadas para implementação de UH do MCMV.	309

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quadro que retrata a porcentagem do subsídio oferecido pelo sistema público de habitação de acordo com as unidades reajustadas	193
Quadro 2 - Quantidade de cooperativas habitacionais construídas de acordo com o ano.	196
Quadro 3 - Informações sobre o número das Conferências da Cidade realizadas nas três esferas.	230
Quadro 4 - Informações sobre o número de participantes da sociedade civil nas 4 primeiras conferências da cidade em seus três âmbitos.	240
Quadro 5 - Quadro informativo sobre o período de funcionamento das fases 1 e 2 do PMCMV.	248
Quadro 6 - Informações sobre o PNHR nos três grupos de atendimento.	255
Quadro 7 - Informações sobre os limites de renda, valor máximo do imóvel e valor máximo do subsídio.	257
Quadro 8 - Informações sobre as 3 fases do PMCMV e as faixas de atendimento e suas respectivas rendas.	258
Quadro 9 - Informações sobre os contratos realizados entre o Estado e os diferentes setores da sociedade civil.	260
Quadro 10 - Informações do PMCMV-E (Fases 1 e 2).	303

LISTA DE ABREVIATURAS

ABCOOP - Associação Brasileira de Cooperativas
ACI - Aliança Cooperativa Internacional
ALALC - Associação Latino Americana de Livre Comércio
ANSUR - Articulação Nacional do Solo Urbano
ANTEL - Administración Nacional de Telecomunicaciones
ANV - Agencia Nacional de Vivienda
APE - Associações de Poupança e Empréstimo
ASCEEP - Asociación Social y Cultural de Estudiantes de la Enseñanza Pública
BHU – Banco Hipotecario del Uruguay
BID – Banco Interamericano de Desarrollo
BIZIKOOP - Federación de Euskadi
BNH – Banco Nacional da Habitação
BPS – Banco de Previsión Social
BROU - Banco de la República del Uruguay
CAAP - Centro de Assessoria a Autogestão Popular
CAP - Caixa de Aposentadoria e Pensão
CBIC - Câmara Brasileira da Indústria e da Construção
CCU - Centro Cooperativista Uruguayo
CEBS - Comunidades Eclesiais de Base
CEDAS - Cooperativa Centro de Assistência Técnica e Social
CF – Campanha da Fraternidade
CEF - Caixa Econômica Federal
CEFIC - Comisión de Educación, Fomento y Integración Cooperativa
CGT - Comando Geral dos Trabalhadores
CELAM - Consejo Episcopal Latinoamericano
CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF – Constituição Federal
CFC – Centro de Formación Cooperativista
CIDE - Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico
CLT – Consolidação das leis do trabalho
CMP - Central de Moradia Popular

CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNC - Conferência Nacional das Cidades
CNC - Conselho Nacional de Cooperativismo
CND - Conselho Nacional de Desestatização
CNT - Convención Nacional de Trabajadores
COFAC - Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito
COHAB - Companhia Habitacionais
COHABRAS - Cooperativa Habitacional Central do Brasil
CONAM - Confederação Nacional das Associações de Moradores
CONCOVI - Confederación de Cooperativas de Viviendas de España
CONCRAB - Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária do Brasil Ltda.
COOPHAB - Cooperativas Habitacionais
COVIFOL - Cooperativa de Viviendas Federación Obreros de la Lana
COVIOSE - Cooperativa de Trabajadores de OSE
COVIPRO - Cooperativa de Viviendas de Propietarios
COVIPOSTAL - Cooperativa de los trabajadores del Correo
COVISAG - Cooperativa del Sindicato de los Trabajadores de las Artes Gráficas
COVISUNCA - Cooperativa de los Trabajadores de Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos
COVITRAN - Cooperativa de Viviendas de los Trabajadores del Transporte
CPT - Comissão Pastoral da Terra
CVAM - Cooperativismo de Ajuda Mútua
CUDECOOP - Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DAT – Departamento de Apoyo Técnico
CECOOP - Departamento de Fomento ao Cooperativismo Habitacional Autogestionário
DEMHAB - Departamento Municipal de Habitação Social
ENFORMA – Escuela Nacional de Formación
EO – Entidades Organizadora
FA – Frente Amplio
FACОВI - Federación de Cooperativas de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Valencia
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial
FCP - Fundação da Casa Popular

FCV - Federación de Cooperativas de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social
FECovi – Federación de Cooperativas de Vivienda por Ahorro Previo
FECOVICA - Federación de Cooperativas de Viviendas de Canarias
FEDEVIAND - Federación de Cooperativas de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Andalucía
FENACOHAB - Federação Nacional das Cooperativas Habitacionais
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana
FONAVI – Fondo Nacional de Vivienda
FONAVIU - Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización
FUCVAM – Federación Uruguay de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua
FUNAPS - Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal
GAU - Grupo de Acción Unificadora
HLM - Habitation à Loyer Modéré
IAP - Instituto de Aposentadoria e Pensão
IAT – Instituto de Asistencia Técnica
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA - Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
INOCOOP - Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais
INVE - Instituto Nacional de Viviendas Económicas
MCIDADES – Ministério das Cidades
MCMV – Minha Casa Minha Vida
MCMV-E – Minha Casa Minha Vida - Entidades
MCV – Movimento do Custo de Vida
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
MEF – Ministerio de Economía y Finanzas
MEVIR - Movimiento para la Erradicación de la Viviendas Rural Insalubre
MLN-T - Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros
MNLM - Movimento Nacional de Luta por Moradia
MOM - Movimento de Moradia

MPP - Movimento de Participación Popular
MTC - Movimento de Transporte Coletivo
MTIC - Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
MVOTMA - Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente
NBE - Núcleo Básico Evolutivo
NBEM - Núcleo Básico Evolutivo Mejorado
OCA - Organização das Cooperativas da América
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
OGU - Orçamento Geral da União
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
OPR 33 - Organización Operaria Revolucionaria 33 Orientales
OSE - Obras Sanitarias del Estado
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAIH - Plano de Ação Imediata para a Habitação
PBI – Produto Bruto Interno
PCS – Programa Crédito Solidário
PCU – Partido Comunista de Uruguay
PDS - Partido Democrático Social
PHLIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social
PIAI - Programa de Integración de Asentamientos Irregulares
PIB – Produto Interno Bruto
PIT - Plenario Intersindical de los Trabajadores
PMB- Programa de Mejoramiento de Barrios
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PN – Partido Nacional
PND - Plano Nacional de Desestatização
PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNH – Política Nacional de Habitação
PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU - Programa Nacional de Habitação Urbana
PNRA - Programa Nacional de Reforma Agrária
PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PQ – Plan Quinquenal
PT – Partido dos Trabalhadores
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SERPAJ - Servicio Paz y Justicia
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAES - Secretaria Nacional de Economia Solidária
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPURB – Secretaria de Política Urbana
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH - Sistema Financeiro da Habitação
SIAV - Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda
SINDUSCON - Sindicato da Indústria da Construção Civil,
SNH - Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUNCA - Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos
UBD - Unión Blanca Democrática
UGACОВI - Unión de Cooperativas de Viviendas de Galicia
UH – Unidades Habitacionais
UNASCO - União Nacional das Associações Cooperativas
UNICOPAS - União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias
UNMP - União Nacional por Moradia Popular
UR – Unidad Reajutable
USP – Universidade de São Paulo
UTAA - Unión de los Trabajadores Azucareros de Artigas
UTE - Usinas y Transmisiones Eléctricas del Estado

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
Metodologia.....	21
CAPÍTULO 1 A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL.....	31
1.1 Direito e liberalismo: o pensamento liberal e a produção do direito	31
1.2 Aproximações teóricas sobre o conceito de sociedade civil	39
1.3 Sobre a formação do Estado nação	44
1.4 A cidadania como articulação da relação Estado e sociedade civil	47
1.5 Tensionamentos a partir da crítica materialista.....	50
CAPÍTULO 2 O DIREITO À MORADIA.....	61
2.1 O habitar por uma cidadania crítica.....	61
2.2 A atuação do Estado na contemporaneidade e a questão da moradia	66
2.3 O cooperativismo e o direito à moradia: conceituações e perspectiva histórica	76
2.4 Modalidades de cooperativismo habitacional.....	81
CAPÍTULO 3 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO URUGUAI.....	89
3.1 Uma perspectiva sobre a questão habitacional no século XIX.....	89
3.2 A inserção do Estado no século XX como agente promotor habitacional	96
3.3 O sistema integrado da política habitacional: a Lei 13.728 e o <i>Plan Nacional de Vivienda</i>	112
3.4 A ditadura civil-militar e o início da reforma do sistema habitacional.....	137
3.5 A onda neoliberal e o desvio do sistema habitacional uruguaio	143
3.6 A reforma no setor habitacional e os governos progressistas	156
CAPÍTULO 4 A ATUAÇÃO DO COOPERATIVISMO HABITACIONAL NO URUGUAI....	167
4.1 O contexto social e os antecedentes de formação do cooperativismo habitacional.....	167
4.2 A FUCVAM e a modalidade do cooperativismo de ajuda mútua	173
4.3 O percurso e a atuação da FUCVAM na luta pelo direito à moradia.....	188
CAPÍTULO 5 A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL.....	200
5.1 O problema da moradia no século XIX	200
5.2 O desafio habitacional e a intervenção do Estado no século XX	203
5.3 A política habitacional como instrumento político da ditadura: o caso do BNH.....	209
5.4 As políticas habitacionais no pós-ditadura: a ascensão neoliberal nos anos 1990 e os embates no campo político	216

5.5 Os entraves em torno da nova política habitacional e o avanço dos governos progressistas.....	230
5.6 Do “pacote” empresarial ao “programa” habitacional: o caso do Minha Casa Minha Vida.....	246
CAPÍTULO 6 O CAMPO DAS COOPERATIVAS NO BRASIL E A ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS.....	266
6.1 Um panorama sobre a organização do setor cooperativista no Brasil	266
6.2 Proximidades entre o campo empresarial e o cooperativismo habitacional	270
6.3 A atuação do cooperativismo habitacional no BNH	280
6.4 O redirecionamento neoliberal nas políticas habitacionais e o reflexo no campo cooperativista	286
6.5 As centrais cooperativistas vinculadas a economia solidária.....	293
6.6 As iniciativas populares de autogestão no setor habitacional e o embate em torno das políticas sociais	297
6.7 Reflexos de uma tensão política: o programa Minha Casa Minha Vida - Entidades.....	304
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	311
REFERENCIAS.....	324

INTRODUÇÃO

A moradia é um aspecto fundamental e necessária na garantia da existência e desenvolvimento da vida humana. A habitação é também um direito social, e, nesse sentido, ela atravessa diferentes âmbitos da vida, tais como o político, o jurídico, o econômico e o social. Deste modo, a questão da moradia deve ser compreendida a partir da relação entre Estado e sociedade civil, ou seja, no âmbito das relações políticas sociais e econômicas. A partir de então, a elaboração deste trabalho versou sobre a construção das políticas habitacionais no Brasil e Uruguai, onde houve diferentes formas de articulação e mobilização da sociedade civil organizada nesses processos. Desse ponto de vista, o cooperativismo habitacional foi entendido como uma questão imprescindível para compreender essa relação entre Estado e sociedade civil no âmbito do direito à moradia.

Este trabalho se justifica pela importância de conhecer as políticas habitacionais e seu desenvolvimento nos países do Brasil e Uruguai. O estudo sobre cooperativismo habitacional foi uma forma de revisitar tal tema e através do conhecimento das realidades, explorar as formas de participação cidadã a partir da associação em cooperativas. Este trabalho é um meio de contribuir para o debate acerca das políticas habitacionais e sua produção incluindo formas de participação da sociedade civil organizada, através de associações ou cooperativas. O fortalecimento da participação cidadã via cooperativismo promove uma cultura de envolvimento social e coletivo, compreendendo as cooperativas como agentes de mudança social, fortalecendo a democracia e promovendo a responsabilidade coletiva; o estudo das cooperativas e associações que promovem a autogestão conferem um fomento e um desenvolvimento de experiências que oportunizam o exercício do poder através das decisões coletivas outorgando às pessoas a condição de agentes políticos em suas próprias localidades.

Este estudo também possui importância por envolver a experiência de dois países – Brasil e Uruguai – em relação ao tema política habitacional e cooperativismo, mas em contextos diferentes. Observa-se que a questão do cooperativismo habitacional, no Brasil, teve seu auge de discussão nos anos 1980 e início dos 1990. No entanto, nota-se uma lacuna nesse foco de pesquisas a partir de meados dos anos 1990. Em busca realizada nos bancos de teses da CAPES, da UCPEL e da UNIVALI, foi possível perceber ainda, que a maioria de teses e dissertações com este tema volta a ser analisadas a partir de 2019. Tanto no banco de teses da UCPEL quanto na base de dados da UNIVALI, e o catálogo de teses da CAPES, aparecem teses que tratam do tema do cooperativismo habitacional, mas não realizam a

abordagem sobre o cooperativismo habitacional nos contextos sócio históricos do Brasil e do Uruguai, como estratégia de acesso ao direito à moradia. Percebeu-se que quando cruzadas as palavras políticas habitacionais e cooperativismo aparecem muitos trabalhos relacionados a economia solidária e, também, grande parte dos trabalhos estão em língua hispânica e tratam do tema em seus países, em sua maioria Argentina e Uruguai. Quando há trabalhos brasileiros que tratam desse tema aparecem vinculações com os casos do Uruguai, mais especificamente com a FUCVAM (Federação Uruguaia de Cooperativas de Habitação de Ajuda Mutua).

Nesse contexto, esta tese teve como objetivo examinar a relação entre política habitacional, direito à moradia e cooperativismo, partindo da compreensão na qual o cooperativo habitacional surge como uma forma de garantia ao Direito à moradia, sendo estudado em diferentes contextos sócio históricos no Brasil e no Uruguai. Houve a necessidade de revisitar o tema da política habitacional e do cooperativismo tendo em vista que tanto do ponto de vista político, quanto no espaço da produção do conhecimento científico, a questão do cooperativismo aparece pouco vinculada à política habitacional.

As hipóteses iniciais percorridas por esta tese foram: (1) o cooperativismo habitacional é uma estratégia viável para o acesso ao direito a moradia; (2) A formação sócio histórica e política dos países em questão, pode definir ou construir as estratégias a fim de concretizar o Direito à Moradia; (3) A estratégia do cooperativismo estimula um processo formador de cidadania, as cooperativas habitacionais fortalecem a perspectiva democrática, são um contributo para a efetivação da democracia direta (participativa); (4) A autogestão implementada em algumas cooperativas habitacionais pode ser um contributo que contribua para uma sociedade democrática; (5) a formação política implementada em cooperativas pode ser mecanismo de produção de cidadania que reflete na reivindicação pelo Direito à Moradia quanto na organização da sociedade civil.

A motivação para tal estudo partiu de um acontecimento na cidade de Pelotas, mais especificamente no ano de 2017, quando me deparei com uma situação notificada por várias mídias locais e regionais. Tratava-se de um episódio de remoção de um grupo de pessoas que vivia em um espaço público de preservação ambiental. A polêmica do caso referia-se a uma medida tomada pelo Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul que pressionava a prefeitura local para tomar uma iniciativa a fim de que o local onde viviam as pessoas fosse desocupado. De acordo com uma das matérias da mídia local o acontecimento era reportado da seguinte forma: “Em agosto de 2017, moradoras e moradores da ocupação Estrada do Engenho, também conhecida como Vila Dique, recebem uma notificação da Prefeitura Municipal de Pelotas. No papel, a sentença: 60 dias para desocupar o local, sob pena de

multa” (COLL, 2017)¹. Por outro lado, conforme demonstrou Pinto (2016) e outros autores, em Pelotas, o setor privado da construção civil atuou em conjunto com o poder público local de forma eficaz no contrato de empreendimentos via PMCMV. De acordo com Baumgarten (2018) indica que havia sido contratada até o ano de 2018, a construção de 79 novos empreendimentos através do PMCMV. Até 2018 haviam sido entregues 49 empreendimentos, onde foram produzidas 5.946 unidades habitacionais. Além destas, em fase de construção havia 3.746 novas habitações que não tinham sido terminadas na época. De acordo com Scarano, Ribeiro e Medeiros (2020), o total destas habitações, 54 % da produção está voltada para as famílias com renda entre 1,6 e 4 mil reais (faixa 2), e 24% para famílias com renda mensal acima de 4 mil reais (faixa 3). Totalizando 78% da produção. Para o grupo com renda entre zero e 1.6 mil reais (faixa 1), famílias estas que se encontram substancialmente construindo os números do *déficit* qualitativo, fora produzida 22% das moradias (SCARANO; RIBEIRO; MEDEIROS, 2020).

Toda essa situação vivida no âmbito local em que tiveram diferentes atores sociais em cena, tais como: entidades empresariais e representantes do setor da construção civil (SINDUSCON), poder público local (Prefeitura através de secretários), a população do local da Estrada do Engenho (Vila Dique), um grupo organizado de estudantes vinculados a comunidade da Vila Dique, desempenhou uma curiosidade em investigar essa temática do direito a moradia de forma mais ampla. No mesmo ano, tive conhecimento da atuação do cooperativismo habitacional no Uruguai, país que fica a cerca de 150 Km de Pelotas pela fronteira Jaguarão/BR – Rio Branco/UY. Após a realização de algumas entrevistas e conversas e leitura sobre o cooperativismo habitacional no Uruguai, organizei uma Web-Live, através da página do PPG Política Social e Direitos Humanos, no Facebook, com o presidente da FUCVAM, Enrique Cal e a professora Leda Buonfiglio (UFRJ), para tratar do tema das políticas habitacionais e do direito à moradia no Brasil e no Uruguai.

Metodologia

A atividade científica é histórica, ou seja, ela não está dada, não é pronta, bem como o método, não é fornecido para o todo e sempre e para todas as atividades como único. Portanto, não há um método único que serve em todo lugar e a todas as situações, mas, uma pluralidade

¹ COLL, Liana. ‘Estamos sob pressão daqueles que podem’: Em Pelotas, comunidade sofre ameaça de remoção. 12 de setembro de 2017. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/cidades/2017/09/estamos-sob-pressao-daquelles-que-podem-em-pelotas-comunidade-sofre-ameaca-de-remocao/>. Acesso em 21 de fev. de 2021.

de métodos (SCHAEFER, 2019). O mundo social não é um dado natural, mas ele é construído por pessoas em suas vidas cotidianas, muitas vezes por condições que elas mesmas não estabeleceram. As ciências sociais, através de suas teorias e instrumentos de pesquisa, buscam compreender a existência dos seres humanos em sociedade, para isso, “elas abordam o conjunto de expressões humanas constantes nas estruturas, nos processos, nas representações sociais, nas expressões da subjetividade, nos símbolos e significados” (MINAYO, 2009, p.14). A metodologia é, nesse sentido, o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade que se visa conhecer.

Entre as características da pesquisa qualitativa, mencionadas por Yin (2016), vale destacar que a pesquisa qualitativa difere por sua capacidade de representar as visões e perspectivas dos participantes de um estudo. Nesse viés, capturar suas perspectivas pode ser um propósito importante de um estudo. Assim, “os eventos e ideias oriundos da pesquisa qualitativa podem representar os significados dados a fatos da vida real pelas pessoas que os vivenciam, não os valores, pressuposições, ou significados mantidos por pesquisadores” (YIN, 2019, p. 29). Nas pesquisas qualitativas são desenvolvidos conceitos com os quais os processos sociais são explicados. “Toda pesquisa social empírica seleciona evidência para argumentar e necessita justificar a seleção que é a base de investigação, descrição, demonstração, prova ou refutação de uma afirmação específica” (BAUER; AARTS, 2008, p. 36). De acordo com Gil (2002, p. 41) a pesquisa exploratória considera que seu objetivo é

proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado.

Nesse aspecto tal pesquisa abordou o tema do cooperativismo habitacional perpassado por outros aspectos que estão em conexão com o tema, como a relação entre Estado e sociedade civil na produção da política habitacional, discutindo o conceito de cidadania sob o âmbito do liberalismo e sob a perspectiva da cidadania crítica. No estudo bibliográfico realizou-se um estudo sobre os aspectos gerais do cooperativismo, sua relevância em diferentes contextos, em que também foram destacados diferentes experiências do cooperativismo habitacional em que a autogestão atuou enquanto princípio.

No que diz respeito aos objetivos empregados nesta pesquisa, podem ser entendidos como exploratórios, explicativos e descritivos (GIL, 2008; PRODANOV e FREITAS, 2013). Prodanov e Freitas (2013, p. 51-52) afirmam que objetivos exploratórios são utilizados

“quando a pesquisa se encontra na fase preliminar, tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto que vamos investigar, possibilitando sua definição e seu delineamento”. Para Gil (2008), eles proporcionam uma maior familiaridade com o problema de pesquisa, assim explicitando e possibilitando a criação de hipóteses. E, os procedimentos de coletas de dados são flexíveis, fazendo uso de pesquisa bibliográfica, documental, entrevistas, entre outros.

O projeto de pesquisa em questão pretende-se de natureza qualitativa, e com tal propósito busca alcançar as características apresentadas por Yin (2016) sobre a pesquisa qualitativa:

1. Estudar o significado da vida das pessoas, nas condições da vida real; 2. Representar as opiniões e perspectivas das pessoas (...) de um estudo; 3. Abranger as condições contextuais em que as pessoas vivem; 4. Contribuir com revelações sobre conceitos existentes ou emergentes que podem ajudar a explicar o comportamento social humano; e 5. Esforçar-se por usar múltiplas fontes de evidência em vez de se basear em uma única fonte. (YIN, 2016, p.29).

Trata-se, portanto de um conhecimento que se produz no meio social, imerso numa determinada realidade em que vivem as pessoas. Diante desse campo busca-se captar os possíveis significados das relações humanas. A especificidade deste método de pesquisa é o de trabalhar com “o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes” (MINAYO; DESLANDES; GOMES, 2009, p. 21). A pesquisa qualitativa trabalha com esse universo da natureza humana, “que pode ser resumido ao mundo das relações, das representações e da intencionalidade (...) dificilmente pode ser traduzido em números e indicadores quantitativos” (MINAYO; DESLANDES; GOMES, 2009 p.21). Portanto, através dessa metodologia pretende-se compreender os processos do cooperativismo habitacional nos dois países e conhecer suas especificidades, diferenças e proximidades.

Este estudo realizou uma pesquisa de abordagem qualitativa que envolveu quatro etapas: pesquisa exploratória, pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa empírica. Através dessa pesquisa buscou-se compreender como se dá o processo de participação do cooperativismo habitacional no Brasil e sua relação com o Direito à Moradia; bem como, investigar como se dá o processo de participação da sociedade civil na organização do cooperativismo habitacional no Uruguai a partir da FUCVAM.

A ideia de pesquisa exploratória, neste estudo, é realizar descobertas sobre o cooperativismo habitacional e sua relação com o direito à moradia. Para melhor identificar as questões de pesquisa optou-se por um processo exploratório de aproximação com o campo a

fim de “encontrar os elementos necessários que lhe permitam, em contato com determinada população, obter os resultados que deseja. Um estudo exploratório, por outro lado, pode servir para levantar possíveis problemas de pesquisa” (TRIVIÑOS, 1987, p. 109).

Diante do contexto de pandemia que dificultou a aproximação do campo de maneira presencial, tive que fazer tal aproximação através da maneira remota. Para tal utilizei de mecanismos da internet para entrevistar e conversar com pessoas ligadas com a questão da luta pelo direito à moradia e pessoas ligadas ao cooperativismo habitacional. Nas conversas e entrevistas utilizei de chamadas de vídeo pelo *WhatsApp*, *GoogleMeet* e *StreamYard*.

Enquanto aproximação do campo de pesquisa realizou-se uma *Web-live* (entrevista online e pública, realizada através da plataforma *StreamYard*) feita pelo canal do PPG Política Social e Direitos Humanos da UCPel em junho de 2020 com um dirigente da FUCVAM – Enrique Cal e a pesquisadora de política habitacional da Universidade Federal Fluminense Leda Buonfiglio; Ainda, no mesmo ano, foram realizadas, algumas conversas através de vídeo chamada no *software WhatsApp* com agentes envolvidos na discussão sobre Política Habitacional e Cooperativismo. A fim de resguardar as identidades das pessoas com as quais conversei, identifiquei-as no projeto de tese com nomes fictícios. Entre as pessoas encontram-se um cidadão pelotense, Paulo Oppa, que foi secretário de Habitação e que também atuou em algumas cooperativas habitacionais de Pelotas, conheceu o modelo de cooperativismo da FUCVAM em 1984 e realiza ainda mantém um contato com tal organização; também conversei com uma cooperada da COOTRAHAB (Cooperativa de Trabalho Habitação e Consumo Construindo Cidadania) e que também vive no Residencial Junção em Rio Grande. Tal cooperativa envolveu-se na construção do Residencial Junção, empreendimento do Programa MCMV-Entidades; Conversei com uma pessoa militante do MNLM (Movimento Nacional de Luta pela Moradia), integrante do movimento social que atuou na implementação do Residencial Junção em Rio Grande; realizei uma conversa com Cláudio Nascimento (militante da Economia Solidária e livre pensador sobre a Autogestão), questionei sobre experiências de organizações coletivas e a autogestão habitacional; Ainda no ano de 2020, através do programa Emancipações da RadioCom, programa do grupo de pesquisa à qual pertencço, realizou-se uma conversa-entrevista com Evaniza Rodrigues, militante do movimento União Nacional por Moradia Popular (UNMP).

Para além das entrevistas tive a oportunidade de participar de um webnário sobre as políticas habitacionais no Uruguai denominado Sétimo Webnário IBDU – América Latina: “LOTDS – Lei de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável, Políticas de habitação e a ação das cooperativas habitacionais no Uruguai”, com os seguintes palestrantes:

Stella Zuccolini e Salvador Schelotto. O webnário tratou da participação das cooperativas nas políticas habitacionais.

Ainda em 2021, fiz o Curso Internacional “*El modelo de FUCVAM (Uruguay): una solución real para la vivienda popular*”, curso ministrado por dirigentes da FUCVAM pelo modo online através da plataforma Zoom. O curso ocorreu durante sete dias (25, 26, 27, 28 de maio e 1º, 2 e 3 de junho de 2021), tratou-se de diversos temas e com diferentes expositores: Gustavo González (Secretário-General de FUCVAM), Enrique Cal (Presidente da FUCVAM), Ramón Fratti (Pro-Secretário General de FUCVAM), Fernando Zerboni (Escuela Nacional de Formación - FUCVAM) e Isabel Zerboni (Vice-Presidenta de FUCVAM).

Cabe destacar que as entrevistas e conversas realizadas com pessoas ligadas ao tema do cooperativismo habitacional no Brasil e Uruguai que possibilitaram levantar algumas perguntas em relação a diferença entre os dois modelos; bem como, a levantar perguntas sobre a construção e efetivação de políticas habitacionais nos dois países e a participação da sociedade civil organizada; outra questão que apareceu nas entrevistas foi em relação a diferença de modelo de cooperativismo habitacional entre Uruguai e Brasil. Essas conversas ajudaram a compreender a questão habitacional no Brasil, a composição histórica de movimentos sociais, suas lutas em torno do direito à moradia, ajudaram a compreender a atuação de movimentos sociais e de cooperativas habitacionais que atuaram na implementação do programa Minha Casa Minha Vida Entidades.

Através das conversas e entrevistas identifiquei alguns pontos estratégicos que foram desenvolvidos na tese. Cada entrevista ou diálogo traz uma abordagem, acentua alguns pontos e tal fato pode ajudar a compor o instrumento que será minha ferramenta de pesquisa como, por exemplo, a entrevista semiestruturada. Entre os pontos principais destacados nas conversas e que podem compor as categorias de análise empírica estão: a) Em relação à web-live com Enrique Cal e Leda Buonfilgio destaca-se a apresentação da FUCVAM e seus quatro princípios como estratégia política de solidificação da luta por moradia das cooperativas, cabe destacar o papel da *Ley de Viviendas* de 1968 como uma importante ferramenta de sustento para a política habitacional; em sua fala a professora Leda trouxe o percurso histórico da luta dos movimentos sociais que reivindicam o direito à moradia, destacou as conquistas nas políticas habitacionais e os limites que as conquistas se confrontam; b) a relação Estado e sociedade civil aparecem nas conversas tanto, na web-live quanto nas conversas com associados da COOTRAHAB, militante do MNLM e ex. Secretário de habitação de Pelotas.

A partir dessas entrevistas e conversas pude organizar e encontrar algumas categorias de análise que foram analisadas nesta tese: (a) a relação Estado e sociedade civil; (b) os

limites, desafios e conquistas dos movimentos sociais na luta pelo direito à moradia; (c) a importância da propriedade coletiva, da autogestão e da formação política nas cooperativas habitacionais; (d) a importância de uma construção de uma cidadania crítica como forma de atuação social, em contraposição a cidadania liberal; (e) o protagonismo da sociedade civil e o papel da autogestão na organização das cooperativas e associações.

Na pesquisa bibliográfica buscou-se estudar diferentes tipos de cooperativismo habitacional no mundo; a questão da autogestão nas associações e cooperativas habitacionais; a relação entre Estado e sociedade civil; a relação do cooperativismo habitacional nas políticas habitacionais nos casos do Brasil e no Uruguai. De acordo com Gil (2008, p.50), a pesquisa bibliográfica é

desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas.

A pesquisa bibliográfica versou sobre algumas categorias teóricas: relação Estado e sociedade civil, o liberalismo e a cidadania liberal; as políticas habitacionais desenvolvidas no Brasil e no Uruguai; contextualização dos cenários políticos, sociais e econômicos do Brasil e do Uruguai e sua relação com a produção das políticas habitacionais; o desenvolvimento e as diferentes modalidades de cooperativismo habitacional; o surgimento, atuação e posição social do cooperativismo no Brasil e no Uruguai; a relação Estado e movimentos sociais e a luta pelo direito à moradia; o percurso sócio histórico do cooperativismo no Uruguai; o surgimento e a atuação da FUCVAM, seus princípios e eixos políticos de atuação.

Em relação a pesquisa documental, Martins e Theóphilo (2007, p. 86), apontam que a pesquisa documental é a “busca sistemática por documentos relevantes, são importantes em diversos planejamentos para a coleta de informações, dados e evidências”.

Na pesquisa documental foram abordados os Programas das políticas habitacionais, no Brasil, o programa Minha Casa Minha Vida (2009-2018), através da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha. Vida – PMCMV; a Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, lei que define a Política Nacional de Cooperativismo. Em relação ao Uruguai estudou-se a Lei nº 13.728 (*Ley Nacional de Viviendas*).

Em relação a pesquisa empírica destaco um dos casos estudados que foi o do Uruguai, onde realizei uma pesquisa com a FUCVAM (*Federación Uruguaya de Cooperativas por Ayuda Mutua*). Foi realizado um estudo bibliográfico sobre as políticas habitacionais e sobre a

FUCVAM; realizei uma Web-live em 2020 com o presidente da FUCVAM – Enrique Cal – que sempre se mostrou acolhedor e disposto a atender no que era solicitado; entre 25 de maio e 7 de junho de 2021 realizei, via online o curso internacional oferecido pela FUCVAM, cujo título foi: “*El modelo de FUCVAM (Uruguay): una solución real para la vivienda popular*”², onde foram tratados desde o surgimento do modelo de cooperativismo habitacional de ajuda mútua, os instrumentos políticos de desenvolvimento do modelo, os eixos do modelo (autogestão, ajuda mútua, propriedade coletiva e democracia direta), a importância da formação nas cooperativas e o tema sobre mulheres e o cooperativismo habitacional; em julho de 2022 fui à Montevideu, onde entrevistei na sede da FUCVAM, nessa oportunidade pude conhecer diversos espaços em que atuam os setores administrativos da FUCVAM tais como secretaria, museu, sala do setor de informação e manejo das mídias sociais, salão de palestras e eventos, entre outros.

Nessa ocasião, no dia 21, entrevistei o presidente da FUCVAM Enrique Cal. A entrevista aconteceu através de um questionário com questões semiabertas, em que se tratou de elementos da FUCVAM e do cooperativismo habitacional que não haviam sido tratados em ocasiões anteriores. No mesmo período visitei o complexo habitacional Zona 3, no dia 26 de julho, onde realizei entrevista com Sergio Segredo (ex. Presidente da FUCVAM) e Walter (ambos, membros da COVISAG – Cooperativa do Sindicato dos Trabalhadores das Artes Gráficas). Nessa ocasião conheceu-se as localidades do complexo habitacional, o salão comunal, ginásio esportivo, biblioteca, as distintas sedes das 7 cooperativas, entre outros setores. Nesse dia foi abordado, através de uma entrevista semiestruturada o período de formação do complexo habitacional, as cooperativas sindicais e o contexto político uruguaio da época, a participação das pessoas no período das obras, a ajuda mútua, os associados atuais que fazem parte das cooperativas e suas particularidades em relação às cooperativas formadas nos anos 1970 e 1980; no dia 27 visitei a cooperativa COVINES, localizada no bairro La Blanqueada (próximo ao centro de Montevideu), foi uma das primeiras construções verticais da FUCVAM. Na ocasião realizei uma roda de conversa com os dirigentes da cooperativa habitacional (presidenta, secretária, tesoureira, membro da comissão de fomento, membro da comissão de gênero, membro da comissão de obras). Na ocasião foi abordado vários temas, entre eles, destaque: a história do processo de formação da cooperativa e captação de membros, sobre o período de obras, sobre a autogestão e a atuação das pessoas associadas na

² Os expositores do curso foram: Gustavo González (Secretário-Geral da FUCVAM), Enrique Cal (Presidente da FUCVAM), Ramón Fratti (Pró-Secretário Geral da FUCVAM), Fernando Zerboni (Escuela Nacional de Formación – FUCVAM) e Isabel Zerboni (Vice-Presidenta da FUCVAM).

cooperativa, a relação com a FUCVAM, entre outras; No dia 28 de julho participei de uma manifestação³ organizada pela FUCVAM em conjunto com a FECOVI (*Federación de Cooperativas de Viviendas de Usuarios por Ahorro Previo*). Participaram muitas cooperativas habitacionais de ajuda mútua de Montevideu e também do interior do país; no dia 29 de julho participei de uma manifestação realizada pela FUCVAM e pela FECOVI. Nessa oportunidade realizei uma observação participante da manifestação desde as 15:00 horas em frente ao Ministério da Habitação (MVOTMA)⁴. Após a manifestação, houve uma caminhada até a Praça Libertad, onde diversas cooperativas, de Montevideu e do interior do país, marcharam e no fim o presidente da FUCVAM fez um pronunciamento.

Em relação ao caso brasileiro, desenvolvi o estudo bibliográfico e iniciei um contato com o MNLM, atuante no Complexo Junção, em Rio Grande (empreendimento do PMCMV-Entidades). Embora, durante o ano de 2021 tivesse feito um primeiro contato em que fiz uma conversa com uma das líderes do MNLM de Rio Grande, também realizei uma entrevista (de forma virtual), com 2 associadas da cooperativa COOTRAHAB, que atuou a construção do Complexo residencial Junção. Em 2022, fiz novamente contato, visitei o galpão do Movimento Nacional de Luta pela Moradia, que está localizado dentro do complexo, mas, posteriormente tive dificuldade para manter o contato com as pessoas que fazem parte do MNLM e outras da COOTRAHAB.

O estudo bibliográfico versou sobre os objetivos da tese que eram: Analisar o cooperativismo habitacional como estratégia de garantia ao Direito à moradia em diferentes contextos sócio históricos no Brasil e no Uruguai; Identificar os avanços, limites e potencialidades do cooperativismo habitacional como estratégia de Direito à Moradia no Brasil e no Uruguai; Analisar a autogestão nas cooperativas Habitacionais (no Uruguai e no Brasil). Nessa perspectiva buscou-se estudar os diferentes modelos de cooperativismo habitacional; compreender as diferenças de tipologia de cooperativismo habitacional; compreender a história do cooperativismo habitacional no Brasil e no Uruguai; analisar a

³A partir das 15:00, do dia 29 de julho, foi realizada uma vigília em frente ao Ministério da Habitação e as 18:00 a mobilização aconteceu na Praça Libertad, onde iniciou a caminhada até a Praça Cagancha, onde ocorreu o ato de fechamento no qual o presidente da FUCVAM – Enrique Cal pronunciou um discurso de encerramento. Entre as reivindicações da FUCVAM destaca-se: “No a la caída de los subsidios en las cooperativas de vivienda en esta rendición de cuentas; 2% para todas las cooperativas; exoneración del IVA (Impuesto al Valor Agregado) a los materiales de construcción; Por un verdadero Fondo Nacional de Vivienda; Tierras para quien construye; Reactivación de la cartera de tierras a nivel nacional del Ministerio de Vivienda”.

⁴Na ocasião a pauta reivindicada pelos movimentos sociais e cooperativas era: “No a la caída de los subsidios en las cooperativas de vivienda en esta rendición de cuentas; 2% para todas las cooperativas; exoneración del IVA (Impuesto al Valor Agregado) a los materiales de construcción; Por un verdadero Fondo Nacional de Vivienda; Tierras para quien construye; Reactivación de la cartera de tierras a nivel nacional del Ministerio de Vivienda”.

relação entre Estado e sociedade civil não âmbito da construção e efetivação das políticas habitacionais.

O debate realizado nesta tese foi distribuído da seguinte forma: No **capítulo 1** aborda-se a relação Estado e sociedade civil, onde é tratado da formação do liberalismo e sua influência no âmbito do direito. Também se abordou a cidadania como um aspecto da relação entre Estado e sociedade civil sobre as bases liberais. Tratou-se também da crítica materialista ao modelo liberal de compreender e situar a discussão sobre o Estado e a sociedade civil. A discussão do primeiro capítulo é um debate estritamente teórico e serve como base de compreensão para compreender o direito à moradia enquanto construção teórica filosófica e política da modernidade.

No **capítulo 2**, trata-se do direito à moradia, onde são abordados os fundamentos do habitar relacionados à produção de uma cidadania crítica embasada pela ação política e sua perspectiva de emancipação social. Também é abordada a forma adotada pelo Estado na contemporaneidade cujo contexto social e econômico está baseado no neoliberalismo. A questão do cooperativismo é inserida nesse capítulo, portanto, no âmbito das discussões sobre a sociedade civil, vinculando o debate entre cooperativismo e o direito à moradia, bem como as conceituações do cooperativismo habitacional, seu percurso histórico e contextualização das diversas modalidades desenvolvidas em diversos países como forma de compreender o cooperativismo como forma de associação da sociedade civil.

No **capítulo 3**, trata-se das políticas habitacionais no Uruguai, onde se abordou períodos de desenvolvimento da política habitacional nos séculos XIX, XX e XXI. Aborda-se a relação, articulação e participação da sociedade civil na produção habitacional contextualizando as condições políticas, econômicas e sociais e da atuação do Estado. Entre os temas tratados estão a *Ley de Vivienda*, o período da ditadura civil-militar, a onda neoliberal e a reforma no setor habitacional durante os governos progressistas.

No **capítulo 4**, trata-se da atuação do cooperativismo habitacional no Uruguai, o contexto de surgimento da FUCVAM, sua atuação em períodos posteriores e sua atuação em relação ao direito à moradia; a especificidade da modalidade de cooperativismo de ajuda mútua e seu vínculo com os sindicatos e demais associações; as políticas habitacionais do período pós-ditadura e a atuação da FUCVAM na implementação das políticas.

No **capítulo 5**, trata-se do caso brasileiro de enfrentamento da questão habitacional, o problema da moradia no século XIX e XX; as políticas habitacionais do BNH; o período pós-ditadura e a onda neoliberal nos anos 1990, onde prevalecem políticas habitacionais locais. Também se abordou a nova política habitacional, surgida no início dos anos 2000, seus

entraves e embates políticos; nesse capítulo aborda-se o embate na sociedade civil que desdobra na implementação do programa Minha Casa Minha Vida.

Por fim, no **capítulo 6**, aborda-se o surgimento e evolução do cooperativismo habitacional no país. A criação da OCB, e as várias vertentes ideológicas do cooperativismo no Brasil; também se analisa o programa MCMV-Entidades, onde houve atuação do cooperativismo habitacional relacionado ao setor identificado com a autogestão e os embates travados com o campo empresarial e econômico.

CAPÍTULO 1 A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

1.1 Direito e Liberalismo: o pensamento liberal e a produção do direito

A palavra *direito* deriva do termo latim *Directus*, que indica retidão, mas, sua forma original em latim é *ius, iuris*. No dicionário português a palavra Direito indica: (1) àquilo que segue sempre a mesma direção, reto, direto; (2) àquilo que é justo, reto, conforme a lei; (4) complexo de normas não formuladas que regem o comportamento humano, lei natural (...) (FERREIRA, 2010). No dicionário Enciclopédico Básico de Língua Espanhola o termo *Derecho*, diz respeito a:

recto, igual, seguido sin torcerse a un lado ni a otro; facultad natural del hombre para hacer legítimamente lo que conduce a los fines de su vida; conjunto de principios, preceptos y reglas a que están sometidas las relaciones humanas en toda sociedad civil y a cuya observancia pueden ser compelidos por la fuerza (...) (DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO BÁSICO, 1986).

Conforme pode ser visto a explicação da palavra direito diz respeito à retidão, à lei, diz respeito ao conjunto de princípios, regras que estão submetidas às relações humanas. No entanto, cabe investigar o que significa afirmar que a sociedade moderna e contemporânea é uma sociedade de direitos? Que efeito a dinâmica dos direitos impõem sobre a vida social?

De acordo com Merquior (2014, p.66), “a principal força na legitimação conceitual da moderna ideia de direitos foi a modernização da teoria do direito natural”. Na modernidade se desenvolveu uma teoria sobre a noção de Direito que mais tarde se expandiu em sua forma política a toda a esfera social. É a partir dos séculos XVII e XVIII que se tem um desenvolvimento e uma expansão sobre a ideia e o efeito político e social que a noção de direito exercerá sobre as sociedades europeias: direitos civis, políticos e sociais.

Os debates em torno de questões ligadas as noções de: razão, natureza, direito natural, lei natural, agir conduzido pela razão, agir conforme o direito, são construídas historicamente ao longo do percurso social e filosófico diversos. Nesse sentido, tanto na antiguidade, conforme visto no pensamento dos estoicos, quanto no medievo, conforme visto na filosofia tomista, há uma ideia de que existe um direito natural que é inato ao ser humano, portanto, certa inclinação natural. Essas concepções, embora diferentes, de direito natural influenciaram, na Idade Moderna, os conceitos de direito público.

A questão do direito natural é abordada por Thomas Hobbes em sua principal obra, publicada em 1651, intitulada *Leviatã*. Nela, o filósofo conceitua direito natural como:

a liberdade que cada homem possui de usar o próprio poder, da maneira que quiser, para a preservação da sua própria natureza, ou seja, da sua vida; e consequentemente de fazer tudo aquilo que o seu próprio julgamento e razão lhe indiquem como meios mais adequados a esse fim (HOBBS, 2003, p.112).

Há uma defesa da liberdade individual na filosofia de T. Hobbes, conforme pode ser vista, que caracteriza um dos eixos centrais do liberalismo. Por sua vez, John Locke (1632-1704), considera o estado de natureza acentuando dois pontos: a liberdade e a igualdade. De acordo com o pensador o estado de natureza é:

a condição natural de todos os homens, ou seja, uma condição de perfeita liberdade que os possibilite ditar suas ações, e dispor de seus bens e pessoas como bem entenderem, e dentro dos limites do direito natural, sem pedir autorização nem depender da vontade de qualquer outro homem (LOCKE, 2014, p.29).

Concluindo o parágrafo 4 do capítulo II de sua obra *Segundo Tratado sobre o governo civil*, publicado em 1689, Locke argumenta que a condição de igualdade quer dizer, uma

posição recíproca, ninguém acima de ninguém, não sendo nada mais evidente do que seres da mesma espécie – beneficiados pelas mesmas vantagens concedidas pela natureza, e desfrutando das mesmas faculdades mentais – devem ainda ser iguais entre si, e sem subordinação ou sujeição (...) (LOCKE, 2014, p. 29).

Portanto, liberdade e igualdade são caracterizadas por John Locke como condições naturais que determinam a paz e a sociabilidade. O estado de natureza é nessa visão uma condição moral em que as pessoas se governam por uma lei moral (a lei natural) (MIRANDA, 2014). Com isso Locke defende que existe uma moral natural que determina que ninguém deve prejudicar o outro em sua vida, liberdade ou posses. Portanto, a exposição sobre o estado natural realizada nas filosofias de Hobbes e Locke, reflete o entendimento antigo e medievo a respeito do inatismo, mas há um adicional dos componentes da individualidade e da propriedade.

Em partes, Locke se distancia da conceituação hobbesiana, sobretudo no que Hobbes defende como posição amoral, mas, conserva o direito de autopreservação do indivíduo nesse estado de natureza, conforme consta no parágrafo 25: “se considerarmos razão natural que os homens, uma vez nascidos tem o direito à preservação, e, por conseguinte, a comer e a beber, pois tais recursos são providos pela natureza para seu sustento (...)” (LOCKE, 2014, p. 43).

Assim, Locke inicia sua defesa da propriedade que é considerada por Miranda (2014), como o núcleo da Lei Natural para Locke.

A origem da propriedade está na dádiva divina que concede a terra aos homens para seu sustento e conforto. Locke (2014) argumenta que cada um é proprietário de si mesmo e ninguém tem direito sobre outro, salvo sobre si mesmo,

o trabalho de seu corpo e o feito por suas mãos pertecem a ele. Àquilo que tira do estado que a natureza provê e lega, excluindo-a, assim, do direito comum dos demais homens. Esse trabalho é propriedade inquestionável do trabalhador – e assim, nenhum outro homem tem direito àquilo que agregou (LOCKE, 2014, p.44).

Em seu Segundo Tratado sobre o governo civil, Locke (2014), legitima a apropriação dizendo que ela é resultado do trabalho do indivíduo, nesse caso, argumenta o inglês que o trabalho realizado pelo homem que colheu os frutos debaixo do carvalho ou das maçãs que colheu no bosque significa uma apropriação realizada pelo indivíduo. Essa ação, esse trabalho estabelece uma distinção “entre esses alimentos e os alimentos disponíveis aos demais homens. O trabalho de um homem acrescera a esses alimentos algo a mais do que o provido pela natureza, a mãe de tudo, portanto esses alimentos se tornaram seu direito privado” (LOCKE, 2014, p.44).

É no século XVII, que o liberalismo desenvolve suas principais bases: liberdade individual, reivindicação de direitos, que partem do direito natural, mas que são expandidos como direitos civis e direitos políticos. O pensamento político moderno situa-se no período conturbado das Revoluções Burguesas – Revolução Gloriosa na Inglaterra (1640-1688), Revolução Francesa (1789-1799) e Revolução Norte-Americana de 1776 até a consolidação da sociedade burguesa na Europa ocidental, por volta de 1830 (FLORENZANO, 1981). A Declaração de Direitos de 1688/89 da Revolução Gloriosa que levou a formação de uma monarquia parlamentar a Inglaterra; a Declaração de Direitos do Estado da Virgínia de 1777, que foi a base da declaração da Independência dos Estados Unidos da América e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Revolução Francesa de 1789, abriram caminho do Antigo Regime para a Proclamação da República. No entanto, tais revoluções significaram uma reação ao Estado absolutista, marcando um período de alterações sociais, políticas e econômicas que consolidam o capitalismo e impulsionam a revolução industrial. De acordo com Florenzano (1981, p.116),

com as revoluções inglesa e francesa criaram-se todos os instrumentos institucionais (político-jurídicos) e intelectuais (ideológicos) que permitiram e garantiram à

burguesia a partir do século XIX o exercício da dominação social e da hegemonia política no mundo contemporâneo (...).

Em suma, os grandes marcos desse período são a defesa e legitimação dos direitos civis e políticos, portanto liberdade civil e política, “a garantia desta liberdade (concebida como natural), destes direitos civis e políticos, era agora assegurada pelos próprios indivíduos (transformados em cidadãos) e não mais por uma autoridade monárquica de origem divina ou humana” (FLORENZANO, 1981, p. 116).

Nessa perspectiva, o Liberalismo é a filosofia que se desenvolve num contexto em que a sociedade burguesa está em fase desenvolvimento e expansão. De acordo com Merquior (2014), o liberalismo surgiu na luta política que culminou na Revolução Gloriosa de 1688. Na ocasião, a luta política liberal buscava a tolerância religiosa e a construção de um governo constitucional. Nesse sentido, a filosofia liberal surge “como um protesto contra os abusos do poder estatal, o liberalismo procurou instituir tanto uma limitação da autoridade quanto uma divisão da autoridade” (MERQUIOR, 2014, p. 42).

O liberalismo clássico desdobrou-se numa série de discursos, como o dos direitos naturais, do utilitarismo, progredindo da exigência de liberdade religiosa e governo constitucional para a democracia. Nesse sentido existiram três grandes blocos de formação da ideia de liberdade tão essencial ao liberalismo: o bloco inglês, o bloco francês e o bloco alemão. No bloco inglês o liberalismo desenvolve a teoria da liberdade, enquanto ausência de coerção, a liberdade significa independência, autonomia pessoal, portanto, há um enfoque no indivíduo; já o pensamento francês, sobretudo em Jean-Jacques Rousseau, a liberdade consiste em autonomia política, Rousseau enfatiza a ideia de que a liberdade deve ser realizada na esfera política, através da democracia, contra o caráter do privilégio dos aristocratas; por sua parte o bloco alemão, sustentado nas ideias de Kant e Humboldt, direciona a liberdade como um aspecto do aperfeiçoamento pessoal, portanto, a liberdade deve resultar na realização pessoal (MERQUIOR, 2014).

Em suma, aponta Merquior (2014) o pensamento moderno liberal defende a liberdade como realização pessoal, pois, as pessoas são livres porque dirigem sua vida mediante a opção pessoal de trabalho e lazer. A liberdade política, a liberdade de consciência e a liberdade individualista representam o progresso da ideia de liberdade culminando com a liberdade que é a realização e conquistas pessoais (MERQUIOR, 2014). A questão do indivíduo e da defesa das liberdades, colocadas pela filosofia moderna, seja através de René Descartes e Thomas Hobbes ou de John Locke, coloca o pensamento político moderno, liberal, numa questão controversa.

Diante da questão: como conciliar o problema do interesse individual e do interesse de todos? A filosofia liberal pensa o contrato social como um conceito que irá dar conta dessa questão. O contrato social é construído como a “instituição encarregada de unificar a sociedade, de fazer emergir do ‘geral’ uma esfera reconhecida por todos e irreduzível aos ‘interesses’ particulares” (LAGASNERIE, 2013, p. 67). É a partir da criação do conceito de contrato social, realizada pelos filósofos modernos, que surge a ideia de sociedade civil, como a esfera social que pactua de forma racional com o sentido de criar uma ordem social, legitimar o poder político.

Em relação ao contratualismo, Abbagnano (2007, p. 206) aponta que nos séculos XVI e XVII, “a ideia contratualista teve notável força libertadora em relação aos costumes e tradições políticas”. No entanto, desde o século XVIII, a teoria do contrato social é uma forma que os filósofos buscaram, através desse instrumento teórico, para compreender o fundamento do Estado e da comunidade civil. Nesse sentido vale destacar as exposições de Hobbes e Locke sobre o contrato.

Para Hobbes (2003, p. 115), o contrato é estabelecido pela “transferência mútua de direitos”, a uma autoridade. Uma República, afirma Hobbes (2003) é instituída quando uma multidão de homens concorda e pactua, em atribuir o direito de representar a pessoa de todos eles a um homem ou a uma assembleia de homens. O objetivo de tal pacto e representatividade é o de assegurar a vida e a paz de uns com outros. “É desta instituição da república que derivam todos os direitos e faculdades daquele ou daqueles a quem o poder soberano é conferido, mediante o consentimento do povo reunido” (HOBBS, 2003, p. 149).

Para Locke (2014), já no estado de natureza os indivíduos são livres e iguais, nesse caso, a instituição de um governo é feito para superar os inconvenientes do estado de natureza. Miranda (2014) menciona duas fases na teoria do contrato de Locke. Na primeira, os indivíduos concordam em se juntarem em uma sociedade política de direito e, na segunda, eles estabelecem um governo. De acordo com Locke (2014, p. 90), “o início da sociedade política depende do consentimento dos indivíduos que, ao se unirem, formam uma única sociedade; e essa sociedade pode estabelecer uma forma de governo que melhor satisfaz suas necessidades”. Em Locke, essa união que os homens livres estabelecem entre si, é uma forma de sujeição, mas os homens o fazem para preservar suas vidas, suas liberdades e suas propriedades, é nesse contrato que os homens estabelecem um governo. Nessa perspectiva que, o filósofo inglês afirma no parágrafo 124 que: “a finalidade maior e principal de os homens se unirem em comunidades civis, de acordo com o jugo do governo, é a preservação de suas propriedades” (LOCKE, 2014, p.101). Há no pensamento de Locke uma sacralização

da propriedade como direito natural anterior a associação civil e política (MERQUIOR, 2014). Em suma, para Locke (2014), o contrato social é apontado como uma transferência de autoridade política para um Estado civil que possa executar e garantir o direito natural, enquanto que, para Hobbes (2003), o contrato entre os indivíduos cria a autoridade. (MIRANDA, 2014).

Em sua obra O contrato social de 1762, Jean-Jacques Rousseau defende que é pelo contrato social que os homens se tornam iguais por convenção e por direito, o pacto social substitui a igualdade natural, do estado de natureza, por uma igualdade moral. Essa concepção se coloca de forma diferente a de Locke. O pacto que as pessoas estabelecem entre si, cria um corpo moral e coletivo (ROUSSEAU, 2014). O contrato social é o nome dado à instituição encarregada de “unificar a sociedade, de fazer emergir do geral uma esfera reconhecida por todos e irredutível aos interesses particulares” (LAGASNERIE, 2013, p.67). Em relação aos associados ao Estado, ao corpo político, Rousseau (2014, p.31), denomina de povo e particularmente de cidadãos, “participantes na autoridade soberana, e vassallos, quando sujeitos às leis do Estado”. Lagasnerie (2013) comenta que por contrato social deve ser entendido ao nome dado por Rousseau ao momento em que os indivíduos renunciam ao que os define como particulares e parciais, ao que separa e distingue uns dos outros, para se constituir como indivíduos morais ou comunitários, que atribuem a si mesmos como vontade geral.

Portanto, um corpo social só é possível nestes termos, quando uma estrutura substitui a lei da individualidade pela da comunidade. Rousseau confere um destaque ao elemento político e na questão do “comum”, contrariamente ao destaque que é dado pelos ingleses no que tange ao individualismo. A discussão sobre o tema do político e do comum está correlacionada a noção de contrato social e poder político, que, na modernidade, todavia está centrado no Estado. Nesse sentido, o liberalismo, expressa através dos conceitos de contrato social, a necessidade de dizer que há uma coesão na sociedade moderna, há um mundo comum entre os cidadãos, um bem público, uma vontade geral, como diz Rousseau.

A filosofia de Rousseau influenciará o pensamento de Immanuel Kant em relação ao Estado e ao direito. Para Kant (2003) um Estado é a unificação de uma multidão de homens sob leis jurídicas, conforme pode ver abaixo:

O direito público é, portanto, um sistema de leis para um povo, isto é, uma multidão de seres humanos, ou para uma multidão de povos que, porque se afetam entre si, precisa de uma condição jurídica sob a vontade que os una, uma constituição, de sorte que possam fruir o que é formulado como direito. Essa condição dos indivíduos no seio de um povo na sua relação recíproca é chamada de condição civil

e o conjunto dos indivíduos numa condição jurídica, em relação aos seus próprios membros, é chamado de Estado (KANT, 2003, p.153).

Corroborando com as ideias kantianas, Montesquieu em seu *Espírito das Leis*, de 1748, dizia que as leis significam a forma de reger as ações dos cidadãos, elas resultam de um acordo entre os membros de uma mesma sociedade. Dessa forma, pode-se dizer que além do contrato social, o constitucionalismo, constitui-se como outro elemento de suma importância para a sustentação do pensamento liberal. Em relação a isso, Michel Foucault (2008), menciona que a lei e o aparato jurídico são as formas que o pensamento liberal encontrou para regular o poder.

Foi na lei que o liberalismo buscou essa regulação, não por um juridismo que lhe seria natural, mas porque a lei define as formas gerais de intervenções que excluem medidas particulares, individuais, excepcionais e, porque a participação dos governados na elaboração da lei, num sistema parlamentar, constitui o sistema mais eficaz da economia governamental (FOUCAULT, 2008, p.436).

No século XVII as leis, o direito público, são utilizadas para limitar a atuação do Estado de polícia, da razão de Estado, portanto do Estado absolutista. Nesse sentido, a burguesia recorre à reflexão jurídica, às regras do direito contra a razão de Estado (FOUCAULT, 2008). Esse ponto de vista foucaultiano salienta sua visão sobre o liberalismo, entendido como prática de governo desenvolvida a partir do século XVIII e que está ancorado em duas ideias: liberdade individual e na ideia do sujeito de direitos, pois é, através desses dois eixos que o liberalismo se expande.

O liberalismo culmina como uma filosofia política e econômica que faz a defesa das liberdades individuais e da propriedade como direitos naturais; estabelece que o Estado deve permanecer afastado do processo econômico, pois a economia deve ser regida por leis de oferta e demanda expressadas livremente no mercado. Mas que também desenvolve certa forma de governo que se distingue do Estado absolutista. Essa prática de governo levanta as seguintes questões: que liberdades devem ser produzidas e quais devem ser destruídas? Que mecanismos de controle da população devem ser assegurados para que tais liberdades sejam asseguradas? Tais questões tradicionalmente são colocadas num plano formal, pois, não leva em conta a diferença entre as classes sociais, colocando todos os cidadãos sob um mesmo plano (formal), mas, não na materialidade de suas diferenças, conforme será visto posteriormente. Outra questão de destaque que o liberalismo reclama para si é a igualdade das pessoas diante da lei; a divisão de poderes entre o executivo, o legislativo e o judiciário e o

estabelecimento da constituição que estabelece as atribuições e os limites do poder público e o exercício da cidadania.

Portanto, o liberalismo busca em sua racionalidade de governo o controle do poder político do Estado absolutista, que exerce sua soberania seja na figura do rei, o monarca de um território e de uma população ou do Estado de Polícia. Nesse sentido, vale destacar o argumento de Foucault (2008) que aponta que “a reflexão liberal não parte da existência do Estado, encontrando no governo o meio de alcançar esse fim que ele seria para si mesmo; mas da sociedade, que está numa relação complexa de exterioridade e de interioridade com o Estado” (FOUCAULT, 2008, p.433). Nesse sentido, o filósofo francês aponta que há uma inversão feita pela reflexão liberal em relação ao pensamento da razão de Estado do século XVI. Enquanto que, de Maquiavel à Hobbes, há um pensamento sobre a soberania política de um território a partir da defesa de um Estado, a racionalização liberal, “parte do postulado de que o governo (...), a atividade que consiste em reger a conduta dos homens num quadro e com instrumentos estatais, não poderia ser sua própria finalidade” (FOUCAULT, 2008, p.432). Sob esta perspectiva, o liberalismo precisa ser entendido como uma prática, um método de racionalização do exercício do governo, que defende que a “ação de governar a conduta dos indivíduos a partir do Estado, não pode ser um fim em si mesmo” (CASTRO, 2009, p. 244).

Enquanto modo de governo, o liberalismo pode ser encarado como uma reação diante da forma como o Estado de polícia, o Estado absolutista e a razão de Estado desenvolvem suas perspectivas de governo. O liberalismo que se instaura a partir do século XVIII, é uma forma de governar que faz a gestão da liberdade, que organiza as condições nas quais os indivíduos são garantidos de suas condições de serem livres. Tal prática de governo

é a consumidora de liberdade. É consumidora de liberdade na medida em que só pode funcionar se existe efetivamente certos números de liberdades: liberdade do mercado, liberdade do vendedor e do comprador, livre exercício do direito de propriedade, liberdade de discussão, eventualmente liberdade de expressão etc. A nova razão governamental necessita, portanto, de liberdade, a nova arte governamental consome liberdade. Consome liberdade, ou seja, é obrigada a produzi-la. (...) é obrigada a organizá-la. A nova arte governamental vai se apresentar, portanto, como gestora da liberdade, (...) (FOUCAULT, 2008, p. 86).

Essa gestão da liberdade, própria do liberalismo, possui em si um duplo funcionamento, pois, ao mesmo tempo em que se produz liberdade, ela também exerce a destruição da liberdade através de seu controle. Por um lado, se produz liberdade, mas se estabelecem mecanismos de controle dessa liberdade, limitações e coerções (FOUCAULT, 2008).

As reflexões acerca do liberalismo iniciaram tratando da questão do direito natural, afirmando, nos estoicos e no período medievo, que se tratava de uma noção a priori, que diz respeito ao agir humano entendido como uma ação natural, um estado propenso para determinada forma de atuação, ação justa, ação reta com base na natureza. O pensamento liberal retoma a ideia de direito natural para tratar da questão da liberdade individual e para explicar a formação da sociedade civil, da sociedade política e do Estado, que é visto como extensão da sociedade civil pela ideia do contrato. De forma geral, podemos resumir que o liberalismo possui raízes na experiência histórica da modernidade, na Reforma protestante, no individualismo, na luta pelos direitos religiosos, políticos e econômicos (MERQUIOR, 2014). Enquanto pensamento que visa limitar o poder centralizado do Estado absolutista, o liberalismo possui uma concepção de governo sustentada no contrato social que diz respeito a um acordo que homens livres fazem para formar uma sociedade política.

1.2 Aproximações teóricas sobre o conceito de sociedade civil na modernidade

Uma primeira ideia sobre a sociedade civil surge a partir da filosofia moderna quando se conceitua uma distinção entre estado de natureza e Estado político. Nessa formulação o estado de natureza e os direitos naturais, representam o estado transformado pelos pensadores modernos (Hobbes, Locke e Rousseau) como direitos que “pertencem ao indivíduo e aos grupos sociais independentemente do Estado e que, como tais, limitam e restringem a esfera do poder político” (BOBBIO, 1987, p.34). Vale dizer que tal ideia é construída e sustentada no contexto de emergência da sociedade burguesa e da economia liberal, que defende que as relações econômicas se autorregulam, ou seja, não se faz necessária a existência de um poder coativo. O resultado disso é uma ideia negativa de sociedade civil, ou seja: “(...) sociedade civil como conjunto de relações não reguladas pelo Estado e, portanto, como tudo aquilo que sobra uma vez bem delimitado a âmbito no qual se exerce o poder estatal”. (BOBBIO, 1987, p. 34). Em relação a via normativa de funcionamento do Estado, enquanto resultante do contrato entre os indivíduos da sociedade civil, que formam a sociedade política, atenderia as necessidades e asseguraria os direitos civis e políticos da sociedade civil. A partir desse contexto é que se cria o conceito de Sociedade Civil, no século XVIII.

Na concepção filosófica de Friedrich Hegel, a sociedade civil é entendida do derivado de *civitas* como sinônimo de *politikós* de *pólis*. Tal diferenciação é importante para entender as concepções modernas que os pensadores liberais projetavam sobre sociedade civil que é diferente da concepção de Hegel. Inwood (1997) destaca que Hegel viu a ideia de indivíduo

egoísta, preconizada na modernidade desde Descartes, como um perigo constante para a ideia de comunidade política. Essa é uma diferença de relevância entre Hegel e os filósofos liberais e contratualistas clássicos da modernidade como, por exemplo, Hobbes, Locke e Rousseau. Para estes filósofos o ponto de partida do pensar a filosofia política é a ideia de indivíduo, enquanto Hegel, parte da comunidade, de sociedade. Para Honneth (2009), o pensamento político moderno sobre o indivíduo aparece com Maquiavel que concebe sujeitos individuais que se contrapõem numa concorrência permanente de interesses. Essa linha de pensamento é seguida por Thomas Hobbes, onde a concorrência torna-se a base de uma teoria do contrato que fundamenta a soberania do Estado. De acordo com Honneth (2009), tal paradigma iniciado com Maquiavel quebra o caminho percorrido pela política clássica que iniciara desde a antiguidade grega com Aristóteles, afirmando que o homem é um animal político. O paradigma grego vai até a filosofia da Idade Média com o conceito de direito natural cristão, que concebe o homem como um ser capaz de estabelecer comunidades.

Da política clássica de Aristóteles até o direito natural cristão da Idade Média, o homem fora concebido em seu conceito fundamental como um ser capaz de estabelecer comunidades, um *zoon politikon* que dependia do quadro social de uma coletividade política para realizar sua natureza interna; somente na comunidade ética da *pólis* ou da *civitas*, que se distingue do mero contexto funcional de atividades econômicas devido à existência de virtudes intersubjetivamente partilhadas, a determinação social da natureza humana alcança um verdadeiro desdobramento (HONNETH, 2009, p.31).

Tal mudança de paradigma acontece na baixa Idade Média, do período do século XI ao século XV, época que corresponde ao desagregamento do sistema feudal para o sistema capitalista. Nesse sentido a introdução de novos métodos de comércio, a constituição da imprensa e da manufatura, a auto-organização dos principados e de cidades comerciais; esses fatores foram determinantes para que o processo político e econômico se desenvolvesse a tal ponto de não mais caber no estado dos costumes tradicionais (HONNETH, 2009). É nesse contexto social que Maquiavel introduz “o conceito de homem como um ser egocêntrico, atento somente ao proveito próprio” (HONNETH, 2009, p. 32). Nessa visão, Hobbes sustenta que a natureza humana possui em sua essência uma espécie de autômato movendo-se sobre si próprio e se destaca pela “capacidade especial de empenhar-se com providência para o seu bem-estar futuro” (HONNETH, 2009, p. 34). Esse comportamento por antecipação se exacerba quando o ser humano se depara com o outro.

(...) uma vez que os dois sujeitos se mantêm reciprocamente estranhos e impenetráveis no que concerne aos propósitos de sua ação, cada um é forçado a

ampliar prospectivamente seu potencial de poder a fim de evitar também no futuro o ataque possível do outro (HONNETH, 2009, p.34).

A partir daí, destaca Honneth (2009) Hobbes abstrai a história humana e seu processo de socialização para se ater a uma fundamentação da natureza, do estado de natureza, um estado que é estado de guerra de todos contra todos, “a condição do homem é uma condição de guerra de todos contra todos (...)” (HOBBS, 2003, p. 112). O contrato social aparece nesse sentido como o elemento que dá fim ao estado de guerra natural, na qual se encontram todos. A autoconservação individual é percebida por Hobbes como o elemento que move o ser humano.

Hegel encontra na *pólis* grega os traços gerais de uma coletividade ideal e, é com base nisso que ele busca produzir num primeiro momento, isto é o período do jovem Hegel, uma filosofia com base na totalidade ética de sua sociedade. “A vida pública teria de ser considerada não no resultado de uma restrição recíproca dos espaços privados da liberdade, mas, inversamente, a possibilidade de uma realização da liberdade de todos os indivíduos em particular” (HONNETH, 2009, p.41). Nesse sentido, podemos dizer que há uma aproximação de Hegel sobre o conceito de Estado, do modelo aristotélico, segundo o qual o Estado é o prosseguimento natural da sociedade familiar, de sociedade doméstica ou família (BOBBIO, 1987).

No paradigma político filosófico da antiguidade grega, a sociedade civil é uma sociedade natural, faz parte da natureza do homem enquanto animal político (*Zoon Politikon*) trata-se, portanto de uma natureza social. Enquanto no paradigma moderno, o estado de natureza da sociedade civil é visto como a antítese do estado de natureza, “(...) e é constituída mediante acordo dos indivíduos que decidem sair do estado de natureza, é uma sociedade instituída ou artificial” (BOBBIO, 1987, p.45). O paradigma moderno, mesmo se for abordado sob o viés de Hobbes, de Rousseau, de Locke ou de Kant, volta-se para a concepção de sociedade civil como uma espécie de acordo ou pacto que os sujeitos considerados enquanto indivíduos livres fazem para viver em sociedade, garantir a segurança e a liberdade individual. O estado natural é formulado para legitimar a teoria do contrato social que é feito para assegurar as liberdades da sociedade civil enquanto constituída de indivíduos.

Já em Hegel, a formulação do conceito de sociedade civil obedece a outro paradigma. Embora o filósofo veja no contrato uma forma de reconhecimento social, um dos fundamentos da sociedade moderna, fundamentar a sociedade civil no contrato social, significa fazer do contrato um expediente para sair do estado de natureza pelo viés da contingência representada nos caprichos individuais e do arbítrio e moralidade de cada

indivíduo (LAVALLE, 1999). Em *Princípios da filosofia do direito*, Hegel (1959) trata a sociedade civil como a esfera onde predomina as necessidades humanas.

A pessoa concreta que é para si mesmo um fim particular como conjunto de carências e como conjunção de necessidade natural e de vontade arbitrária, constitui o primeiro princípio da sociedade civil. Mas a pessoa particular está, por essência, em relação com a análoga particularidade de outrem, de tal modo que cada uma se afirma e satisfaz por meio da outra e é ao mesmo tempo obrigada a passar pela forma da universalidade, que é o outro princípio (HEGEL, 1959, §182).

Num primeiro momento, Hegel vê a sociedade civil como a esfera das necessidades humanas, onde o sujeito busca formas imediatas de apropriação para realização seus desejos. Mas, a esfera da sociedade civil é também o espaço onde o indivíduo reconhece o outro indivíduo enquanto ser de necessidades e de interesses e também como ser de direito. Embora a sociedade civil seja a esfera do reconhecimento social é preciso dizer que é uma instância de conflitos antagônicos entre os diversos interesses. Nesse sentido, o Estado surge dessa relação entre indivíduo e sociedade civil, nesse caso, Estado surge como “a realização da Liberdade, do objetivo final absoluto, e existe por si mesmo. Todo o valor que tem o homem, toda a sua realidade espiritual, ele só a tem através do Estado (...). O universal no Estado está em suas leis, suas disposições racionais e universais” (HEGEL, 2001, p. 90). O Estado é inserido por Hegel como a síntese dessa relação dialética entre indivíduo e sociedade civil. O Estado não decorre da sociedade civil, ou seja, da vontade dos homens que delegam o Estado como a autoridade política, pois, para Hegel não há um estado de natureza, assim como também não há uma etapa pré-social e outra social (MASCARO, 2018). O Estado está acima da sociedade civil, conforme pode ser visto no parágrafo 261 da obra *Princípios da filosofia do direito*:

Em face do direito privado e do interesse particular, da família e da sociedade civil, o Estado é, por um lado, necessidade exterior e poder mais alto; subordinam-se lhe as leis e os interesses daqueles domínios, mas, por outro lado, é para eles fim imanente, tendo a sua força na unidade do seu último fim universal e dos interesses particulares do indivíduo; esta unidade exprime-se em terem aqueles domínios deveres para com o Estado na medida em que também têm direitos (HEGEL, 1959, § 261).

A teoria do Estado de Hegel é uma tentativa de superar a cisão entre Estado e indivíduo, entre indivíduo e comunidade política que é iniciada por Hobbes e se estende na filosofia política moderna. De acordo com Mascaro (2018, p. 260) “a consubstanciação do justo e do racional no Estado, e não no indivíduo nem na sociedade civil, faz com que Hegel rompa com toda a tradição estabelecida na modernidade sobre a filosofia política e jurídica”.

Nesse sentido, Hegel propõe o Estado como o universo ético, como algo racional que através do direito tem a possibilidade de efetivar o reino da liberdade (LEITÃO FILHO, 2006). O Estado torna-se necessário, em parte, para devolver unidade aos indivíduos, retirá-los da dispersão dos interesses pessoais promovidos pela sociedade civil (INWOOD, 1997). Para Hegel, o Estado é a manifestação do Espírito absoluto, o elemento ético que pode conciliar as divergências encontradas na sociedade civil.

Em suma, Hegel “quis mostrar como a razão poderia superar as dicotomias que afligem a vida e o pensamento moderno unificando dialeticamente sujeito e objeto, particularidade e universalidade, liberdade e natureza” (SINNERBRINK, 2017, p.18). No entanto, a filosofia de Hegel concentra suas análises sobre a sociabilidade humana na esfera política – família, sociedade civil e Estado. Nesse sentido, há uma vinculação nesse processo entre sociedade civil e Estado e, é através da lei que acontece essa integração. A Constituição aparece como o resultado da integração entre sociedade civil e Estado no pensamento hegeliano. (MARCUSE, 1994).

Cabe ainda apontar dois aspectos do contexto social, político e econômico referentes ao tempo histórico de Hegel antes de adentrar em sua crítica. Em primeiro lugar, em relação a Revolução francesa, vale destacar que em grande parte, os idealistas alemães: Hegel, Kant, Fichte e Schelling, “*escribieron su filosofía como respuesta al reto de Francia de reorganizar el Estado y la sociedad sobre una base racional, de modo que las instituciones sociales y políticas concordaran con la libertad y el interés del individuo*” (MARCUSE, 1994, p. 9). Mascaro (2018) também corrobora neste sentido e afirma que o pano de fundo da filosofia hegeliana responde à ascensão da burguesia europeia do final dos séculos XVIII e XIX, que

(...) em todo o mundo moderno, ascendia como poder econômico, mas não ascendia ainda como poder político. O Estado era absolutista, e, portanto contrário aos interesses burgueses. Foi próprio desse período que o pensamento jurídico burguês buscou guarida nas únicas instâncias da vida social por ele controladas, o indivíduo (burguês) e a sociedade civil (burguesa). Daí vem, conjuntamente, o direito natural individualista moderno e a teoria do contrato social (MASCARO, 2018, p. 265).

Em suma, com Hegel, tem-se uma segunda formulação sobre sociedade civil. A partir disso, a relação entre Estado e sociedade civil, pode ser compreendida como uma relação que obedece a uma ordem dicotômica onde os espaços não se confundem, ou seja, o Estado aparece como um poder externo a sociedade civil e, esta, surge como um elemento unitário que é formado por indivíduos.

1.3 Sobre a formação do Estado nação

Há toda uma produção material e espiritual em torno da vida social de um povo e da relação Estado e sociedade. Em primeiro lugar, a produção é material porque afeta diretamente a vida das pessoas e as necessidades básicas de existência que à ela estão atreladas; mas também afeta o pensamento, a forma de pensar das pessoas e a forma pelas quais as relações de poder entram nesse jogo. Nessa perspectiva é válida a afirmação de Streck e Moraes (2014) quando dizem que, em cada momento histórico e, em seu correspondente modo de produção (prevalente), engendra-se um determinado tipo de Estado. Quando se fala sobre Estado, não se reflete sobre um ente metafísico, mas uma instituição historicamente formada por ideias, práticas e relações sociais precisas.

O termo Estado provém da palavra latina status, que significava estado ou condição de estar ou ficar em pé. No século XVII, o termo estado passou a designar o para referir-se a instituição do Estado enquanto ente político. Na modernidade desenvolveram-se três características que envolvem o sentido essencial de Estado: povo ou população, que é mais ou menos cultural e linguisticamente homogênea; um território que é ocupado pelo Estado; uma organização política, uma espécie de autoridade central que exerce o poder em todo território que pode ser designado de governo ou soberania (INWOOD, 1997). Nesse caso, o Estado é o ente central do poder político que produz leis, sob os quais a sociedade civil obedece e é produto das leis visto que o Estado é produto do Direito constitucional.

No conjunto de análises sobre a origem do Estado, Bobbio (1987), assinala o surgimento do Estado a partir do ordenamento político de uma determinada comunidade. Nesse caso o Estado surge da “dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa)” (BOBBIO, 1987, p. 73). O mesmo pensador defende que o surgimento do Estado é resultado da convenção humana, do acordo e da percepção de suprir as necessidades coletivas relacionadas a subsistência humana, a sobrevivência enquanto espécie. Nessa perspectiva também acontece o surgimento da sociedade civil, nesse primeiro momento, tal conceito era visto como sinônimo de Estado, visto que, através do contrato, os seres humanos saíam do estado de natureza para formar uma sociedade política. Já para Luciano Gruppi (1996), o surgimento do Estado unitário, ou seja, dotado de um poder próprio, independente do poder de outras instituições, surgiu na segunda metade do século XV na França, Inglaterra e Espanha e, mais tarde na Itália. Três características marcam o Estado moderno de acordo com tal proposta. A

primeira, diz respeito a autonomia do Estado que é refletida em sua soberania, “a qual não permite que sua autoridade dependa de nenhuma outra autoridade” (GRUPPI, 1996, p.9); a segunda, “é a distinção entre o Estado e a sociedade civil, que vai evidenciar-se no século XVII, principalmente na Inglaterra, com a ascensão da burguesia” (GRUPPI, 1996, p.9); a terceira característica do Estado moderno é que “existe uma identificação absoluta entre o Estado e o monarca, o qual representa a soberania estatal” (GRUPPI, 1996, p.10). A partir das afirmações de Gruppi (1996), é possível pensar o desenvolvimento do Estado enquanto aparato de poder, ou seja, como instituição que exerce poder sobre a sociedade., além de ser a instituição central de organização da vida social.

De acordo com Reale e Antiseri (2005) existem dois pressupostos que constituem a base onde a sociedade e o Estado são construídos. O primeiro, diz que, embora todos os bens sejam relativos, “há, porém, entre eles um bem primeiro e originário, que é a vida e sua conservação” (REALE; ANTISERI, 2005, p.81); Em segundo lugar, como não existe justiça e injustiça naturais, já que não existem absolutos, “Hobbes sustenta que justiça e injustiça são fruto de convenções estabelecidas por nós mesmos e que, portanto, são cognoscíveis de modo perfeito e a priori, com tudo aquilo que dele deriva” (REALE; ANTISERI, 2005, p.82). Dito isso, cumpre falar que para Hobbes,

a condição do homem é uma condição de guerra de todos contra todos, sendo neste caso cada um governado pela sua própria razão, e nada havendo de que possa lançar mão que não lhe ajude na preservação da sua vida contra os seus inimigos, segue-se que numa tal condição todo homem tem direito a todas as coisas até mesmo aos corpos uns dos outros (HOBBS, 2003, p.112).

Para sair dessa condição de guerra, que significa o estado de natureza, que é consequência das paixões naturais, os homens fazem um pacto. Tal unidade, explica Hobbes (2003), é como se cada homem dissesse: “Autorizo e transfiro o meu direito de me governar a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de transferires para ele o teu direito, autorizando de uma maneira semelhante todas as suas ações” (HOBBS, 2003, p.147). A visão hobbesiana sobre a origem do Estado serve para legitimar sua percepção acerca da sociedade moderna.

Enquanto Hobbes prioriza a segurança e menciona o Estado como a autoridade política dentro do território legitimado pelo pacto entre os cidadãos; Locke aponta que a instância suprema de poder na sociedade civil é o poder legislativo, pois é com o objetivo de fazer leis que atendam a necessidade da sociedade e preservem o estado de liberdade individual e da propriedade privada, ou seja, em conformidade com o estado natural (LOCKE,

2014). Portanto, para Locke não há uma renúncia da liberdade, tal como o faz Hobbes, para pactuar com a construção de um poder supremo, o Estado. Em relação a isso há um embate de ideias entre Hobbes e Locke.

Já Rousseau enfatiza outros elementos como constituidores do Estado. Para Rousseau (2014), o princípio da soberania encontra-se dentro de cada indivíduo, o qual deve saber decidir o que é o melhor para todos. Dessa forma, o Contrato Social encontra-se alicerçado sobre o conceito de Vontade Geral do povo e, é esta vontade que decide instituir o Estado. Com o Contrato, a mulher e o homem perdem a sua liberdade natural deliberadamente, em troca da liberdade civil. Esta liberdade civil lhes proporciona a garantia de tudo o que possui com tudo o que possam vir a conseguir. O Estado, nessa visão, representa a consciência pública, pois, fora dele, há consciências privadas. Assim, entende-se que a vontade geral é encarnada no Estado e pelo Estado, trata-se da fundamentação da moral na política. A defesa do bem comum deve ser elevada a tal ponto que o indivíduo passa a ser absorvido pelo corpo social (REALE; ANTISERI, 2005).

Essas ideias de Hobbes, Rousseau e Locke são importantes, porque estão na base da ideia liberal sobre o Estado e sobre a relação entre Estado e sociedade civil. O Estado desenvolve-se na modernidade como uma instituição que detém o poder soberano sobre o território e sobre a população, tal como defende Hobbes; o poder do Estado está confiado aos indivíduos (livres e proprietários), como defende Locke, que governarão com base no contrato realizado entre eles; no entanto, Rousseau enfatiza o aspecto político, do contrato social que funda e legitima o poder do Estado, nesse caso os homens fundam a sociedade civil, para assegurar o “bem comum”. O conflito social surge quando o primeiro homem que “tendo cercado um terreno, atreveu-se a dizer: isto, é meu, e encontrou pessoas simples o suficiente para acreditar nele” (ROUSSEAU, 1999, p. 203), deste modo, Rousseau coloca a propriedade como o eixo central do conflito social. Em suma, nesse momento de cisão que a modernidade representa em relação ao antigo regime, há discursos que buscam afirmar e defender uma determinada ordem social diante dos contextos sociais, políticos econômicos emergentes.

Através dos conceitos criados pelos autores chamados clássicos da filosofia moderna, isto é, Locke, Hobbes e Rousseau, é possível perceber tais filosofias como construção ideológica, pela qual muitas pessoas percebem a realidade para além do cotidiano. A grade geral de análise nesta perspectiva é a percepção do Estado como espaço de liberdade; a política, a forma pela qual os homens libertam-se das paixões e interesses particulares, capazes de construir pela via da razão uma ordem legítima, uma vontade geral (LAGASNERIE, 2013). Esse sistema de pensamento, afirma Lagasnerie (2013), possibilita

concluir que existe uma relação entre a política ou direito e a emancipação do cidadão, portanto, tal visão persegue a ideia de autonomia do indivíduo. Nesse sistema de pensamento, a emancipação do indivíduo está ligada a esfera formal das leis e a garantia de suas liberdades.

1.4 A cidadania como articulação da relação Estado e sociedade civil

A ideia de cidadania, no contexto moderno, está ligada aos direitos civis e políticos que são enfatizadas pelos pensadores liberais, portanto, tal ideia está articulada com a política, com a ideia de governo, com o Estado democrático representativo e liberal. Sob este viés é que o ordenamento jurídico do Estado Democrático de Direito liberal regula as relações sociais e seus interesses e demandas. Porém, trata-se de uma ideia que está baseada na regulamentação e na normatização das relações sociais, que por sua vez é entendida sob uma igualdade formal de direitos. Por outro lado, a afirmação dos direitos sociais no século XX, representa também uma forma de luta contra a desigualdade promovida pela acumulação de riquezas. A partir da reivindicação dos direitos sociais e de seu reconhecimento, é possível pensar um novo sentido para a noção de cidadania que não esteja limitada apenas a instância normativa e formal.

A questão da cidadania possui um ponto convergente voltado para uma ampliação do significado de direito. Em outras palavras, a cidadania pode ser uma forma de luta política que é resultado da tensão que envolve a construção dos direitos sociais, sua organização política e social. No contexto moderno, dá-se um sentido normativo para a cidadania, nesse sentido o liberalismo significa a cidadania enquanto “intitulação de direitos e o seu valor normativo é apreciado como mero meio para a realização dos mesmos, sobretudo, as liberdades fundamentais” (RAMOS, 2006, p. 79). Nesses termos, o conceito de cidadania diz que “o pertencimento político não se define por laços restritivos de sangue ou localidade e sim pela ideia de uma comunidade maior e mais geral” (SOUZA, 2020, p. 36), que estabelecem direitos e deveres iguais e intercambiáveis para todos os membros de uma nação, de um Estado.

Do ponto de vista político, as sociedades modernas instalaram uma nova perspectiva sobre a questão da cidadania atrelada as revoltas burguesas dos séculos XVIII, que foram preconizadas pelos ideais de liberdade, direitos civis e políticos. A noção de cidadania passou a referir-se ao pertencimento político, portanto, não mais por laços restritivos de sangue ou localidade. Ser cidadão moderno passa a ser uma ideia de um pertencimento de uma

comunidade maior e mais geral (SOUZA, 2020). Para Ramos (2006), a concepção liberal de cidadania é representada de forma abrangente,

como a condição do *status* do indivíduo membro de uma comunidade política, na qual ele se constitui como cidadão – identidade jurídica definida segundo um conjunto de direitos subjetivos positivados como fundamentais, e de que ele dispõe face ao Estado e aos outros indivíduos. A função da cidadania é fazer valer a Constituição, ou seja, cumprir o seu objetivo que é a proteção e a garantia dos direitos (RAMOS, 2006, p.82).

Através da reformulação do conceito de cidadania que as questões de reconhecimento entre sociedade civil e Estado passam a ter significado no discurso latente da modernidade. Dessa forma, o pensamento liberal, utiliza-se do conceito de contrato social e de cidadania para argumentar que a organização social e política da sociedade moderna significa uma evolução diante do antigo regime. Ancorada nas ideias de liberdade individual e igualdade jurídica a sociedade liberal traz à tona a aparência de seu ordenamento, no entanto, o que não aparece é a dominação social que existe e que é reproduzida. É nesse contexto que deve ser entendido o argumento de Souza (2018a) que diz respeito sobre a emergência do Estado moderno e do mercado como estruturas gerais do racionalismo moderno, em outras palavras, são instituições que passam a condicionar o comportamento individual. “As instituições fundamentais do novo mundo secular, acima de tudo, mercado e Estado, vão implementar precisamente a mesma hierarquia valorativa de modo agora opaco e implícito, ao contrário do discurso religioso articulado e explicitado” (SOUZA, 2018a, p.41).

O liberalismo caracteriza-se por ser uma filosofia que envolve um modo de pensar e constituir a dimensão política do ser humano através de certos valores e princípios como a defesa da propriedade privada, da liberdade individual, dos direitos políticos e civis, de um governo constitucional limitado e da defesa do mercado como regulador da ordem social (RAMOS, 2006). A noção de cidadania é articulada a filosofia liberal como uma das ideias abstratas que funcionam para estabelecer vínculos, estabelecer direitos e deveres iguais e intercambiáveis para todos os membros de uma nação (SOUZA, 2020).

A concepção liberal de cidadania é representada, de uma maneira abrangente, como a condição do *status* do indivíduo membro de uma comunidade política, na qual ele se constitui como cidadão (...). A função da cidadania é fazer valer a Constituição, ou seja, cumprir o seu objetivo que é a proteção e a garantia dos direitos (RAMOS, 2006, p. 82).

No âmbito moderno a cidadania é constituída basicamente de três elementos: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais (MARSHAL, 1967). Os direitos civis são entendidos

como àqueles que garantem a liberdade individual e a igualdade diante da lei. O processo de conquista de tais direitos se dá a partir do século XVIII na Inglaterra, onde os liberais reclamavam por direitos diante do Estado, entre os direitos reclamados estão o direito de imprensa, de defesa diante de um tribunal, direito à liberdade de religião, direito do trabalho livre e a liberdade de ir e vir (VASCONCELOS, 2004). Também na Inglaterra, mas no século XIX, são conquistados os direitos políticos, que indicam basicamente o direito a votar e ser votado para cargos públicos. Marshall (1967, p. 87) sugere que o desenvolvimento da cidadania moderna implica a conquista e expansão dos direitos civis e políticos,

os direitos civis deram poderes legais cujo uso foi drasticamente prejudicado por preconceito de classe e falta de oportunidade econômica. Os direitos políticos deram poder potencial cujo exercício exigia experiência, organização e uma mudança de ideias quanto às funções próprias de governo.

Já os direitos sociais, o autor menciona que não faziam parte do conceito de cidadania e que compreendiam um mínimo de direitos. É nesse sentido que no século XX tem-se a expansão dos direitos sociais que de forma geral dizem respeito aos serviços e benefícios sociais, ligados, portanto, ao bem-estar e a seguridade social. Enquanto que os direitos civis e políticos não buscam uma interferência no processo de diminuição da desigualdade social, os direitos sociais surgem nessa perspectiva. Conforme aponta Marshall (1967, p.88) “o objetivo dos direitos sociais constitui ainda a redução das diferenças de classe, mas adquiriu um novo sentido”.

Em suma, Marshall entende cidadania como “um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status” (MARSHALL, 1967, p.76). Portanto, trata-se de um conceito que é uma forma de igualdade de *status*, “*derivada de la pertinencia a una comunidad societal – la moderna nación-Estado*” (VASCONCELOS, 2004, p. 91). Nessa perspectiva Ramos (2006) também aponta que o liberalismo atribui ao indivíduo um conjunto de prerrogativas fundamentais, nesse caso, a cidadania é definida como um processo de intitulação de direitos. Cabe observar que tal moção de cidadania está embasada no pressuposto de que todos os indivíduos da sociedade são livres e iguais. (RAMOS, 2006). Cabe ao Estado, através da lei, de salvaguardar tais princípios. Há um sentido passivo e instrumental do conceito de cidadania que é tratado pelas sociedades liberais modernas.

Em relação a este conceito liberal de cidadania, Marshall (1967) realiza uma crítica sobre a forma como o liberalismo instituiu a noção de cidadania. Pois o autor identifica que o

desenvolvimento da cidadania, como forma de igualdade civil e política que está ligada paralelamente ao desenvolvimento do capitalismo que é um sistema que cria desigualdades. Portanto, a cidadania não se refere a uma forma concreta de aceder aos direitos, ou seja, não é compatível com um sistema que cria e legitima desigualdades. Para que a cidadania signifique o reconhecimento de igualdade concreta entre os cidadãos é necessário um desenvolvimento dos direitos sociais como estratégia de reconhecimento ao direito à cidadania. Marshall (1967) sugere, através da ideia da conquista dos direitos sociais que há um elemento importante na sociedade moderna que é o papel do Estado como sujeito que deve prover um mínimo social básico como forma de reconhecimento da dignidade humana que é a base dos direitos sociais. Tal prerrogativa está ligada de forma paralela a existência do Estado de Bem-estar social em alguns países europeus no século XX.

Isso significa dizer que o direito à cidadania significa o reconhecimento dos direitos civis, políticos e sociais como parte da relação entre Estado e sociedade civil. Em outras palavras, ser cidadão significa ser reconhecido pelo Estado enquanto indivíduo de uma nação, enquanto ser digno que goza de direitos civis, políticos e sociais. Essa definição é realizada ainda no âmbito da modernidade pelo pensamento liberal e é o discurso presente nas sociedades capitalistas contemporâneas. Liberdade individual e igualdade de direitos são a base da sociedade moderna liberal e é, a partir desse paradigma que o discurso da cidadania surge como linguagem político-ideológica que funciona como forma de relação entre Estado e sociedade civil a fim de que o acesso aos direitos seja observado pelo Estado.

As sociedades ocidentais e as que são baseadas no paradigma moderno-ocidental, desde a perspectiva filosófica da modernidade, portanto, desde a instituição das bases conceituais que fundamentam e legitimam o Estado e a sociedade liberal são organizadas com base em tais paradigmas. Nessa perspectiva os fins sociais encontram-se nas instituições e no reconhecimento social que se dá conforme o paradigma econômico do capitalismo e enquanto social e político através da ideologia moderna, isto é, as ideias de liberdade, direitos, democracia, Estado de direito, propriedade privada e indivíduo.

1.5 Tensionamentos a partir da crítica materialista

A formação do Estado é, na perspectiva liberal, pensada como uma esfera de poder, pela qual os indivíduos livres pactuam uma espécie de contrato social, onde se legitima o poder político. Nesse sentido a sociedade civil é vista como a esfera que existe de forma apartada da esfera do poder central, ou seja, do Estado. Hegel, por sua vez, não parte da ideia

de indivíduo, mas de comunidade para pensar a formação do Estado e da sociedade civil, ele enfatiza o aspecto político como o fundamento da sociedade moderna, defende que há uma integração entre Estado e sociedade civil e que o direito é o intermediador dessa relação. Em Hegel, o Estado aparece como a instituição social superior do mundo moral, como a objetivação da universalidade, o Espírito universal, o espaço onde os antagonismos sociais são superados e a liberdade é concretizada (LEITÃO FILHO, 2006).

A crítica a este paradigma é realizada por Karl Marx e Friedrich Engels que desenvolvem seus argumentos baseados no materialismo. Ambos defendem que existem diferentes classes sociais e que, estas, são resultados do processo do modo de produção material. Nesse sentido Estado e sociedade civil devem ser percebidos como resultado das relações entre as classes sociais e que as classes dominantes possuem o domínio sobre a produção material da vida social.

Segundo Marx (2008), Hegel, aborda o Estado moderno e as relações jurídicas como se fosse uma evolução do espírito humano, um progresso da razão humana. Contrariamente a tal ideia, Marx (2008) enfatiza o aspecto do materialismo como determinante para as condições materiais de existência. As relações sociais que implicam na formação das relações jurídicas e nas formas de Estado que se tem na história, possuem raízes nas condições materiais de existência que compõem uma determinada classe social e não como resultado de uma evolução geral do espírito. “O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual” (MARX, 2008, p. 47). Já em seus primeiros escritos, Marx e Engels (2007), contrapõe a visão ideal de sociedade civil que é arguida por Hegel.

A sociedade civil abarca o conjunto do intercâmbio material dos indivíduos no interior de um estágio determinado das forças produtivas. Ela abarca o conjunto da vida comercial e industrial de um estágio e, nessa medida, ultrapassa o Estado e a nação, apesar de, por outro lado, ela ter de se afirmar ante o exterior como nacionalidade e se articular no interior como Estado (MARX; ENGELS, 2007, p. 74).

Para os autores, a sociedade civil não é resultante de um acordo ou de um pacto que é resultado da superação do estado de natureza para formar uma sociedade política; também não é resultante de um modelo ideal de integração entre Estado e sociedade civil, onde há, na forma da lei e do Estado de Direito uma realização da liberdade moderna; mas, a sociedade civil é resultado das relações sociais com vista no intercâmbio material. Além disso, a sociedade civil desenvolve-se somente com a burguesia. A burguesia é, de acordo com Marx e Engels (2007, p. 75) uma classe que foi obrigada a “organizar-se nacionalmente, e não mais

localmente, e a dar a seu interesse médio uma forma geral”. Marx e Engels trazem para o debate sobre a sociedade civil, o conceito de classe social com a qual designam os sujeitos que fazem parte de uma organização social “que se desenvolve diretamente a partir da produção e do intercâmbio e que constitui em todos os tempos a base do Estado e da restante superestrutura idealista” (MARX; ENGELS, 2007, p.74).

Em vez de conceber a sociedade civil como a identificação de toda a esfera social que não faz parte do Estado, de forma efetiva, Marx e Engels apontam que a sociedade civil não é um campo coeso onde vivem sujeitos iguais, mas uma instância de fragmentação social. “A história de todas as sociedades até hoje existentes é a história das lutas de classes” (MARX; ENGELS, 1998, p. 40). Portanto, o elemento que Marx e Engels trazem para a discussão é de que a sociedade civil é um campo em que existe uma desigualdade e um conflito de classes sociais. Por sua parte, o Estado não é visto, como a superação da sociedade civil, mas, o reflexo dela. Cabe dizer ainda que essa concepção de Estado que é percebida na obra do jovem Marx e de Engels é resultado de uma noção específica de Estado que corresponde a um período histórico concreto da modernidade que é a primeira metade do século XIX (COUTINHO, 2004).

Entre os pontos que Marx e Engels (2007) trazem para a discussão sobre filosofia política está o do materialismo como o motor da história. Tal conceito serve como uma chave de leitura sobre o processo de formação e de desenvolvimento das sociedades. O ser humano é um produto histórico, “o resultado da atividade de toda uma série de gerações, que, cada uma delas sobre os ombros da precedente, desenvolveu sua indústria e seu comércio e modificaram sua ordem social de acordo com as necessidades alteradas” (MARX; ENGELS, 2007, p. 30). A produção dos meios para a satisfação das necessidades vitais, que mantém os seres humanos vivos é para Marx e Engels o primeiro ato histórico, o pressuposto que funda a existência humana; O segundo ponto, é a satisfação das necessidades vitais, tal satisfação conduz a novas necessidades; a terceira condição é a procriação da espécie e a formação da família.

“A produção da vida, tanto da própria, no trabalho, quanto da alheia, na procriação aparece desde já como uma relação dupla – de um lado, como relação natural, de outro como relação social” (MARX; ENGELS, 2007, p.34). Só depois disso, afirmam os filósofos, é que aparece a consciência, ainda que esta não seja consciência pura. A consciência é relação, a consciência é um produto social, ela inicia como “mera consciência do meio sensível mais imediato e consciência do vínculo limitado com outras pessoas e coisas exteriores aos indivíduos que se torna consciente (...)” (MARX; ENGELS, 2007, p.35). Porém a consciência

se expande, surge a necessidade de firmar relações com os indivíduos que o cercam e assim, constitui-se o começo da consciência social, o ser humano se conscientiza que vive numa sociedade. Prosseguindo com a análise materialista da sociedade moderna, Marx e Engels (2007) argumentam que tal processo de desenvolvimento da consciência chega até a divisão do trabalho, que, “só se torna divisão a partir do momento em que surge uma divisão entre trabalho material e espiritual” (MARX; ENGELS, 2007, p.35).

É pela condição de divisão do trabalho que se dá a dominação econômica e social do sujeito burguês, a divisão do trabalho é a base da contradição da sociedade moderna, que se sustenta na ideia de propriedade que é dada a partir da distribuição desigual do trabalho e de seus produtos. Em suma, propriedade privada e divisão do trabalho são as bases da sociedade moderna burguesa, é sob estes dois pilares, de acordo com Marx e Engels que a desigualdade e a contradição da sociedade capitalista se hospedam. A partir de tais ideias, os autores apontam como o foco e cenário de toda história humana é a sociedade civil, pois é nela que se dão a relação real entre as classes. Além disso, os autores ainda dizem que a sociedade civil está ligada as formas de intercâmbio material, ou seja, há uma relação direta entre sociedade civil e a força de produção da sociedade. Em outras palavras, é a sociedade civil que é condicionada pelo modo de produção. Portanto, ao inserirem a questão do materialismo para desenvolver as ideias acerca da formação e do conflito de classes na sociedade, Marx e Engels dizem o que é a sociedade civil, ou seja, não tratam da sociedade civil como um conceito que possui sentido no âmbito das ideias, mas no plano da materialidade das relações sociais.

Por outro lado, também não se deve deixar de dizer que as análises de Marx e Engels, colocam foco no fator econômico de uma sociedade, pois para eles, é o material que determina o social. A condição social dos seres humanos, nesse caso, é resultado da produção material, isto é, a condição econômica, é ela e não a consciência que determina a sociedade e a organização social e política. Portanto, trata-se de um resultado histórico, de fatores históricos e materiais que são determinantes. Em suma, Marx e Engels (2007, p. 41-42) defendem que:

1) No desenvolvimento das forças produtivas advém uma fase em que surgem forças produtivas e meios de intercâmbio que, no marco das relações existentes, causam somente malefícios e não são mais forças de produção, mas forças de destruição (maquinaria e dinheiro) – e, ligada a isso, surge uma classe que tem de suportar todos os fardos da sociedade sem desfrutar de suas vantagens e que, expulsa da sociedade, é forçada à mais decidida oposição a todas as outras classes (...) 2) que as condições sob as quais determinadas forças de produção podem ser utilizadas são as condições da dominação de uma determinada classe da sociedade, cujo poder social, derivado de sua riqueza, tem sua expressão prático idealista na forma de Estado existente em cada caso (...).

Como tentativa de sintetizar essas ideias, pode se dizer que esse momento histórico que falam os autores trata ainda da mudança de paradigma, do feudalismo para a industrialização e significou para a classe dos trabalhadores, uma nova realidade atrelada a formação das cidades, a pobreza e miséria e a necessidade de trabalhar para poder sobreviver. Através das análises de Marx e Engels pode-se afirmar que há, na sociedade moderna, capitalista, um domínio de classe, há todo um aspecto econômico, onde prevalece o controle dos meios de produção de uma classe social, que é a dominadora, sobre outra classe que é a dominada. Esse ponto resulta no motor da sociedade capitalista e é através dele que acontece o domínio de classe. Essa relação não se dá no plano da razão, mas no plano material, “as circunstâncias fazem os homens, assim como os homens fazem as circunstâncias (...)” (MARX; ENGELS, 2007, p. 43).

No caso da sociedade moderna capitalista, ancorada na luta de classes, “as ideias da classe dominante são, em cada época, as ideias dominantes, isto é, a classe que é a força material dominante da sociedade é, ao mesmo tempo, sua força espiritual dominante” (MARX; ENGELS, 2007, p. 47). Isso significa que a classe dominante, numa determinada sociedade, possui os meios de produção material, mas também dispõe dos meios de produção espiritual. “As ideias dominantes não são nada mais do que a expressão ideal das relações materiais dominantes, são as relações materiais dominantes apreendidas como ideias” (MARX; ENGELS, 2007, p. 47). Nesse sentido entende-se que toda classe social que

toma o lugar de outra que dominava anteriormente é obrigada para atingir seus fins, a apresentar seu interesse como interesse comum para de todos os membros da sociedade, quer dizer, expresso de forma ideal: é obrigada a dar às suas ideias a forma de universalidade, a apresentá-las como as únicas racionais, universalmente válidas (MARX; ENGELS, 2007, p. 48).

Nessa perspectiva vale também recordar de Antonio Gramsci quando diz que uma classe social nunca domina pelo fator coercitivo somente. Uma classe social pode estabelecer-se como legítima, quando seus interesses econômicos ou políticos sejam assumidos pela população, portanto, por outras classes, isso significa que há legitimidade nesse exercício de poder. Quando isso ocorre é porque há a hegemonia de uma classe social na sociedade.

A hegemonia tende a construir um bloco histórico, ou seja, a realizar uma unidade de forças sociais e políticas diferentes; e tende a conservá-las juntas através da concepção do mundo que ela traçou e difundiu (...). A luta pela hegemonia deve envolver todos os níveis da sociedade: a base econômica, a superestrutura política e a superestrutura ideológica (GRUPPI, 1978, p. 78).

Com Gramsci têm-se novos conceitos inseridos na discussão da relação entre Estado e sociedade civil. Enquanto Hegel trata da relação entre Estado e sociedade civil em seu aspecto ideal/racional e político, Marx e Engels enfatizam o aspecto material como formador da sociedade, portanto, uma concentração na esfera econômica da sociedade moderna capitalista. Com Gramsci, há um desenvolvimento teórico que leva em conta a análise materialista, o econômico e os fatores culturais e políticos que atravessam a questão da legitimidade e da hegemonia. Nessa perspectiva a sociedade civil pode ser vista como um campo social onde se dá a luta pela hegemonia, “a hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade como conteúdo ético do Estado” (GRAMSCI, *Apud* LIGUORI; VOZA, 2017, p. 1449). O conceito de hegemonia é mister para se entender a forma como as classes dominantes desenvolvem e transmitem sua visão de mundo. Esse discurso é percebido como legítimo e tomado para si por todas as classes sociais.

O conceito de hegemonia na obra de Gramsci oscila entre “um sentido mais restrito de ‘direção’ em oposição à ‘domínio’, e um mais amplo e compreensivo de ambos (direção mais domínio)” (LIGUORI; VOZA, 2017, p. 722). Nesse sentido, os autores explicam que para Gramsci uma classe social é dominante em dois modos, pois ela é dirigente e dominante. “É dirigente das classes aliadas, é dominante das classes adversárias” (LIGUORI; VOZA, 2017, p. 722). Gruppi (1978) ainda enfatiza que a questão da hegemonia é, além de ser do âmbito político, é também, um fato cultural e moral, é um fator de concepção de mundo. Portanto, há uma produção simbólica, ideológica, discursiva e de valores que é paralela ao modo econômico predominante da sociedade capitalista que pode ser traduzida, grosso modo, como visão de mundo. É nessa esfera que se localiza a sociedade civil, para Gramsci. É no âmbito da sociedade civil que é travada a luta pela legitimação, enquanto é no Estado que se trava a luta pela hegemonia.

Entre a estrutura econômica e o Estado com sua legislação e sua coerção, está a sociedade civil, e esta deve ser radical e concretamente transformada não apenas na letra da lei e nos livros dos cientistas; o Estado é o instrumento para adequar a sociedade civil à estrutura econômica [...]. (GRAMSCI, *Apud* LIGUORI; VOZA, 2017, p. 1446).

Sem que haja hegemonia não é possível fazer com que as instituições modernas funcionem, por exemplo, escola, prisão ou família, pois há uma ideologia, um padrão ideológico, que compreende uma moral, uma forma de comportamento, mas também um modo de ver o mundo, um modo de se reconhecer e de reconhecer o outro. Somado a essas questões, a hegemonia de classe é o que permite a difusão da ideia de Estado de direito, a

difusão da ideia de propriedade privada, de liberdade individual, da forma de ver as relações sociais sejam compreendidas sob um ponto de vista.

Portanto, para que as ideias da classe dominante tenham legitimidade é preciso que haja hegemonia na sociedade civil, isso significa a existência de um bloco de grupos sociais que compactuem com uma visão de mundo. As instituições modernas possuem um papel ideológico e compreender a estrutura das instituições é um fator determinante para estudar a formação e funcionamento da sociedade. É preciso destacar que:

as instituições não são entidades abstratas que surgem do nada. Ao contrário, são fatos históricos concebidos e construídos (...) por agentes sociais historicamente situados, portadores de valores específicos com interesses socialmente determinados e com uma lista de ideias pré-concebidas acerca do devem ser as instituições políticas (PERISSINOTTO; CODATO, 2008, p. 10).

A filosofia de Gramsci aponta que não é apenas o aspecto material, econômico que determina a vida das pessoas, há elementos no plano da sociedade civil que também merecem destaques. Tais elementos dizem respeito a esfera da consciência, a dominação no plano das ideias, ou seja, há uma formação de consciência que é realizada como mecanismo de dominação social. Nesse caso, o domínio cultural e o domínio ideológico fazem parte do campo político. A partir de Gramsci, o Estado é entendido a partir de quatro fatores: “[1] (...) o terreno do conflito de classe, é, ao mesmo tempo, [2] instrumento (de uma classe), [3] mas também lugar (de luta hegemônica) e [4] processo (de unificação das classes dirigentes)” (LIGUORI; VOZA, 2017, p. 519). Para tal compreensão, é preciso situar que Gramsci se encontra numa sociedade pós-revolução industrial, no século XX, portanto, uma sociedade em que o modo de produção capitalista está em vias de expansão por todo globo terrestre. Nesse caso há uma reconfiguração do contexto social e político do Estado em relação às análises de Marx e Engels que são realizadas no século XIX, período marcado pela revolução industrial, portanto, ainda não é um tempo em que o modo de produção capitalista tenha se expandido de maneira global.

As contribuições das análises de Marx, Engels e Gramsci, são realizadas num sentido crítico de entender as relações sociais, na sociedade capitalista, através do conceito de classe social. A inserção do conceito de classe social na discussão da relação entre Estado e sociedade civil oferece uma ideia de que há uma hierarquia social que configura o tensionamento, a disputa entre as classes sociais. Nessa perspectiva, o Estado, também deve ser visto como um campo de poder que estrutura as relações sociais, mas que também é estruturado por elas. Nesse caso deve ser levado em consideração o conceito de hegemonia,

tal como Gramsci o coloca. A hegemonia implica uma organização material da sociedade, a capacidade com a qual o grupo dirigente indica e propõe soluções, articula interesses econômicos dos grupos dominantes (VASCONCELOS, 2004). Nesse sentido tanto o campo da sociedade civil quanto o campo do Estado, serão as esferas em que, na sociedade capitalista acontece a luta pela hegemonia.

Outro elemento que atravessa a discussão sobre a relação entre Estado e sociedade civil é a noção de representação política e interesse, pois, toda a esfera do pensamento político é percorrida pela noção de interesse, pela representação de interesses. Coutinho (2004) menciona que no caso do pensamento liberal, o Estado existe com a finalidade de garantir os interesses que estão fora da esfera estatal, ou seja, no campo da sociedade civil. Nessa perspectiva encontra-se o pensamento liberal clássico, sustentado na ideia de direito natural de John Locke que defende que a liberdade individual e propriedade privada são direitos naturais. Portanto, para o pensamento liberal, o Estado, em si, não representa interesses concretos, mas assegura que os interesses individuais sejam explicitados em sua esfera própria que é a esfera privada.

Em contrapartida, a crítica a esse modelo de funcionamento do Estado em relação a representatividade e interesses é dirigida a partir da filosofia materialista de Karl Marx e Friedrich Engels. Os filósofos inserem uma questão que analisa a representatividade política sob outro plano. Coutinho (2004) aponta que Marx critica a ideia liberal que afirma que o sujeito histórico é o indivíduo. Desde Descartes a base da filosofia moderna é a ideia de indivíduo, de subjetividade. Tal pressuposto encontra repercussão no pensamento político liberal seja em Locke ou Hobbes e ganha materialidade na ideia de direitos civis e políticos. Para Marx, é o interesse de classe e não os interesses individuais que são o motor da história, pois, *“los individuos tienen intereses comunes cuando son miembros de una misma clase”* (COUTINHO, 2004, p. 109). A partir dessa ideia o Estado pode ser compreendido como a esfera que representa os interesses de classe da burguesia, não apenas como representante, mas também como instrumento da materialização e da organização do interesse comum da classe dominante que é a burguesia (COUTINHO, 2004).

A partir dessa perspectiva, a questão liberal sobre o indivíduo como o ator da sociedade civil que encontra uma esfera de reconhecimento no Estado é colocada em xeque. Pois, para Marx, o Estado moderno liberal atende a interesses de classe, mais precisamente, aos interesses da classe dominante. Nicos Poulantzas complexifica ainda mais a visão sobre o Estado capitalista, pois para o filósofo o Estado é o campo e objeto de luta de classes, portanto, não é uma forma abstrata que flutua sobre a sociedade. A complexidade do Estado enquanto

objeto e campo da luta de classes é formado por unidades institucionais que se constituem em campos de ação dos diversos grupos sociais e políticos (VASCONCELOS, 2004).

Ao abordar a teoria de Nicos Poulantzas sobre o Estado, Motta (2014) menciona que o Estado capitalista não aparece como impermeável aos conflitos e contradições provocadas pelas lutas de classe e pelas demais lutas sociais. “Segundo Poulantzas, o Estado capitalista é uma arena de lutas, de conflitos já que a divisão do trabalho e as lutas de classe (e as demais formas de conflito) estão presentes dentro dos diversos aparelhos de Estado” (MOTTA, 2014, p. 412). Nessa visão, o Estado não aparece como um ente que normatiza a sociedade através de suas leis e controles, nem tampouco como expressou Hegel, o Estado, fundamentado na racionalidade do direito, princípio organizador e normatizador do mundo social.

As críticas realizadas por Marx e Engels apontam o Estado como o instrumento da classe dominante:

Com o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, [a burguesia] conquistou finalmente a soberania política exclusiva no Estado representativo moderno. O executivo no Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa (MARX; ENGELS, 1998, p. 42).

Tal visão crítica do Estado é seguida por Gramsci, ainda que, o pensador italiano considere o âmbito cultural ideológico como um importante fator de mantimento do domínio de uma classe social. Nicos Poulantzas, entre 1976 e 1978, formulou uma concepção de Estado como um feixe de relações. De acordo com Poulantzas (1980, p. 169):

o Estado reflete as relações de classes e forças sociais. Só se pode entender por poder de Estado o poder de algumas classes (dominantes), ou seja, o lugar dessas classes na relação de poder frente às outras (dominadas) (...) O Estado é o lugar de organização estratégica da classe dominante em sua relação com as classes dominadas.

Portanto, o poder de classe atua no Estado e através dele, o Estado, não possui poder próprio, mas seria um lugar de estratégia de uma classe para exercer o domínio sobre outra classe assujeitada. Em relação a isso, há um deslocamento do Estado para a classe social que exerce domínio sobre a sociedade. Ainda em relação ao Estado, Poulantzas afirma que se trata de “(...) *una cotidiana trama social entre gobernantes y gobernados, en la que todos, con distintos niveles de influencia, eficacia y decisión, intervienen en torno a la definición de lo público, lo común, lo colectivo y lo universal*” (LINERA, 2015, p.4). De acordo com Codato (2008) essa conceituação de Estado capitalista, formulada por Poulantzas, pertence a terceira fase de sua obra. A característica central desta terceira fase é a abordagem do Estado enquanto

relação, enquanto condensação material da relação de forças existente entre as diferentes classes sociais. Essa formulação se encontra nas obras: *As transformações atuais do Estado*, de 1976 e, em *O Estado, o poder, o socialismo*, de 1978 (CODATO, 2008).

Embora Poulantzas elabore uma teoria na qual entende o Estado enquanto um campo de relações de poder, o lugar principal onde acontece o exercício político numa sociedade, o conceito de classe e de dominação não escapa do viés marxista clássico. Nesse viés, as classes sociais são definidas de acordo com a divisão social do trabalho e a relações sociais de exploração, portanto, o fator classe diz apenas ao âmbito econômico. Tal formulação da questão do Estado enfatiza o aspecto relacional do poder, embora, haja um destaque na função do Estado. Para Linera (2015), o Estado pode ser pensado nessa concepção como um processo,

un conglomerado de relaciones sociales que se institucionalizan, se regularizan y se estabilizan (por eso “Estado”, que tiene que ver con estabilidad), pero con la siguiente particularidad: se trata de relaciones y procesos sociales que institucionalizan relaciones de dominación político-económica-cultural-simbólica para la dominación político-económica-cultural-simbólica (LINERA, 2015, p. 5).

Com Poulantzas é possível expandir as análises acerca do Estado capitalista e da sociedade liberal, definidos como estruturantes a partir do conceito de classe dominante. Tal perspectiva aproxima-se de uma abordagem relacional sobre a constituição hierárquica da sociedade liberal.

Os conceitos de Estado e sociedade civil foram produzidos em determinados contextos pelo pensamento europeu ocidental. As ideias dos filósofos modernos, tais como Hobbes, Locke, Rousseau, Hegel entre outros mobilizou a discussão a respeito de Estado, da origem do Estado; dos direitos naturais, dos direitos civis e políticos e da sociedade civil, articulando tais conceitos como o fundamento da organização social e política das sociedades europeias. No entanto, tais ideias extrapolaram a Europa e se expandiram para outros continentes e demarcam um paradigma para explicitar a interação entre Estado e sociedade na organização política dos Estados nações. O discurso moderno, do século XVII ao século XIX, está baseado no aspecto da soberania do Estado, isto quer dizer que o Estado é o ente encarregado de organizar a vida social. Sua soberania é exercida na forma de Estado nação sobre um território e sobre uma população, tal perspectiva teórica pode ser percebida desde Maquiavel. O liberalismo apresentou-se desde a modernidade

(...) como o modo predominante de pensar e constituir a dimensão política do homem na modernidade, e que se consolidou nos dias de hoje como depositário de determinados valores como a propriedade e a liberdade individuais, os direitos

subjetivos, a defesa de um governo constitucional limitado, a ordem espontânea do mercado, o pluralismo na concepção do bem, os direitos humanos como apanágio de qualquer indivíduo (RAMOS, 2006, p. 78).

Para a crítica materialista da sociedade liberal, “o Estado não é um poder que é imposto de fora à sociedade (...) mas, um produto da sociedade, quando essa chega a um determinado grau de desenvolvimento” (ENGELS, p. 211). O Estado é, nesse caso, um poder que está acima da sociedade, mas um poder que surge da sociedade, que tem por função amortecer o choque das oposições entre as classes sociais, cujos interesses divergem no espaço social. Nessa perspectiva, o Estado moderno é a representação da classe dominante, econômica e politicamente, instrumento da exploração do trabalho assalariado pelo capital (ENGELS, 2017). A crítica materialista busca desnudar o conceito de sociedade civil e verificar sua natureza. O conceito de classe social é o elemento que tal perspectiva crítica soma na discussão a respeito da relação entre Estado e sociedade civil.

CAPÍTULO 2 O DIREITO À MORADIA

2.1 O Habitar por uma cidadania crítica

O direito à moradia foi reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 como um direito fundamental para a vida das pessoas. De acordo com seu artigo 25, parágrafo 1, que diz:

Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, o direito à segurança, em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948, Artigo 25).

Portanto, trata-se de um direito que é universal, aceito, aplicável e reconhecido em qualquer parte do mundo. Já o conceito de moradia adequada é inserido no âmbito internacional a partir da ONU que no final dos anos 1980, organizou algumas conferências a fim de elaborar a Estratégia Global para o Abrigo para o Ano 2000.

Neste enquadre, a noção de ‘habitação adequada’ é introduzida e definida como compreendendo: intimidade suficiente, espaço apropriado, segurança adequada, iluminação e ventilação suficientes, infraestruturas básicas e localização adequadas relativamente ao local de trabalho e aos serviços essenciais (ONU, 2009, *Apud SPINK, et. al, 2020, p. 6*).

Tal conceito passará a inserir outros documentos das Nações Unidas indicando a necessidade de construção de políticas públicas para atender o conceito de moradia adequada. Portanto, o ponto de partida para pensar a questão do direito à moradia adequada no âmbito contemporâneo são os documentos internacionais das Nações Unidas. Além disso é no âmbito normativo que a moradia adequada é pautada e abordada entre os direitos humanos básicos.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu capítulo II, artigo 6º outorga a moradia enquanto direito social: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2016). No Uruguai, na Constituição de 1997, capítulo II, artigo 45, a moradia aparece como um direito universal nas seguintes palavras: “*Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda*

higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin” (URUGUAY, 2004).

Está presente na Constituição Federal do Brasil e na Constituição da República Oriental do Uruguai, há um discurso que afirma que a moradia é um direito. Isso significa dizer que, a moradia é reconhecida como um direito humano básico e fundamental e como tal deve ser reconhecido pelas diferentes sociedades e Estados. Visto que há um reconhecimento normativo da moradia enquanto direito, cabe investigar quais medidas são tomadas para que esse determinado direito seja efetivado? Para tal, deve-se analisar a relação entre Estado e sociedade civil, e verificar de que forma tal relação contribui na efetivação ou não o direito à moradia.

No entanto, vale dizer que a moradia, antes de ser um direito, ele é um fundamento da vida humana. É um fundamento, pois sem ela, a vida humana torna-se vulnerável e ameaçada. Habitar não significa simplesmente possuir uma residência, pois nem sempre, as residências garantem um habitar (HEIDEGGER, 2012). Na perspectiva de Heidegger, o habitar está ligado a construção, portanto, o que está em jogo quando se diz do habitar é uma relação de envolvimento na qual o ser humano se encontra. “Trata-se de uma relação essencial da vida humana. O construir já é em si mesmo um habitar (...)” (HEIDEGGER, 2012, p. 126), e o habitar é “(...) o modo como os mortais são e estão sobre a terra” (HEIDEGGER, 2012, p.128). O vigor essencial do habitar, do qual fala Heidegger é: “(...) ser trazido à paz de um abrigo, diz: permanecer pacificado na liberdade de um pertencimento, resguardar cada coisa em sua essência. O traço fundamental do habitar é esse resguardo” (HEIDEGGER, 2012, p.129). A relevância do filosofar de Heidegger sobre o habitar confere a este, o sentido de ser, o traço essencial do ser humano enquanto mantém uma relação fundamental com o mundo.

Portanto, habitar não se resume a ser proprietário de uma residência, mas, há algo que envolve o sentido do habitar que diz respeito aos fundamentos da vida humana, diz respeito à convivência entre as pessoas que habitam o lugar, diz respeito às relações sociais estabelecidas através de vínculos cultivados no cotidiano. Por isso que, habitar e construir estão ligados, não como causa e efeito, mas como constituidores dos fundamentos da vida.

O direito à moradia é um tema complexo que envolve questões sociais, econômicas e políticas. Problematizar esse direito significa analisar os desafios e obstáculos que existem para garantir que todas as pessoas tenham acesso a uma moradia adequada. Um dos principais problemas relacionados ao direito à moradia é a falta de habitação adequada para muitas pessoas em todo o mundo. Muitas vezes, isso está ligado à desigualdade socioeconômica,

onde grupos marginalizados, como populações de baixa renda enfrentam dificuldades em encontrar moradias seguras e dignas.

Além disso, o aumento dos preços dos imóveis, especulação imobiliária e gentrificação também representam desafios significativos para o direito à moradia. Em muitas cidades, os preços elevados dos imóveis tornam difícil para as pessoas de baixa renda encontrar habitação acessível, resultando em segregação espacial e exclusão social. Outra questão importante é a falta de políticas habitacionais adequadas por parte dos governos. A ausência de investimentos em moradia social e a falta de regulação efetiva do mercado imobiliário contribuem para a perpetuação da crise habitacional. Além disso, é fundamental considerar o direito à moradia em um contexto mais amplo, abordando questões como saneamento básico, infraestrutura, transporte e acesso a serviços públicos. Todos esses elementos são essenciais para garantir uma moradia digna e de qualidade.

Para problematizar o direito à moradia deve-se levar em consideração as possibilidades de busca por soluções que promovam a igualdade e o acesso universal à habitação adequada. Isso pode envolver a implementação de políticas públicas eficazes, como programas de moradia social, regularização fundiária, controle de aluguel e incentivos para o desenvolvimento de moradias acessíveis. Reclamar o direito à moradia possui, ao menos, dois sentidos, o habitar, àquele que está ligado ao fundamento da vida humana e, àquele que diz respeito a regulação da vida, sua normatização através da linguagem do Estado de direito. Nesse sentido, vale a pergunta: o habitar pode vir a ser um direito? O tornar-se um direito confere um status de habitar a moradia? O desenvolvimento das respostas a estas questões exige um percurso por diversos temas e análises de problemas que envolvem a filosofia, a ciência política, a antropologia, a sociologia e outras áreas do conhecimento.

Cabe mencionar que, a questão da moradia é colocada sob a égide do Estado através da linguagem do direito, nesse sentido, o direito à moradia é reconhecido enquanto direito social. Nesse paradigma, a cidadania é vista como a categoria pela qual, do ponto de vista normativo, os grupos sociais são reconhecidos como atores políticos e sujeitos de direito. Contudo, há algo de ambivalente no sistema capitalista, que diz respeito a construção efetiva dos direitos sociais, que por sua vez, está ligado ao percurso das lutas sociais em suas distintas áreas de atuação. Nesse caso, há uma cidadania crítica em percurso que reclama por direitos, que age no âmbito político e social por reconhecimento. Sob este ponto de vista, tem-se uma cidadania crítica tensionando a cidadania liberal.

Do ponto de vista do paradigma da cidadania crítica, há uma problematização dos direitos sociais que envolve a aplicação prática, seus impactos, sua viabilidade em diferentes

contextos e suas relações com outros direitos e interesses além do direito à moradia. Portanto, há algo para além da regulação do sistema de direito, há algo de político que diz respeito a construção do habitar humano.

Nessa perspectiva, o elemento político deve ser destacado como o sentido da ação humana, uma ação que é construída de forma coletiva e crítica. Ação tomada a partir de Arendt (2007, p. 15), é uma ação que envolve a participação coletiva, “A ação, única atividade que ocorre diretamente entre os homens, sem a mediação das coisas ou da matéria, corresponde à condição humana da pluralidade, ao fato de que os homens, e não o homem vive na Terra e habitam o mundo”. A ação segue a autora, é a atividade política por excelência. Na ação humana, o ser humano exerce sua qualidade de inteligência para introduzir seu conhecimento no espaço em que convive, com a intenção de modificar para melhor esse espaço, com a finalidade de estabelecer um acréscimo ao bem-estar de seus habitantes comenta Pinto *et al.* (2014). Tal ação possui o espaço público como o elo que relaciona as esferas política e social, onde as pessoas se engajam em atividades coletivas, participam do debate público e exercem sua cidadania. Esse espaço de interação e ação política fundamenta as relações a partir do diálogo, da confrontação e da participação política. Política que não possui de acordo com Arendt (2002) um sentido limitado às instituições governamentais e ao exercício do poder estatal, mas abrange um âmbito mais amplo. Para ela, o político diz respeito à ação coletiva dos seres humanos na esfera pública, onde eles se reúnem para discutir questões de interesse comum, tomar decisões e agir em conjunto. Portanto, a ação política diz respeito a dimensão essencial da vida humana, componente vital da condição humana (ARENDR, 2007; 2002).

Por sua vez, a cidadania crítica enfatiza a participação ativa, o engajamento político e a capacidade de análise e questionamento das estruturas e práticas sociais existentes. A cidadania crítica envolve uma postura reflexiva e crítica em relação à política, à sociedade e às questões de justiça social. O aspecto da cidadania crítica não se limita a exercer seus direitos políticos, como votar em eleições, mas também diz respeito ao envolvimento em debates públicos, em questionar as desigualdades e injustiças e buscar formas de ação coletiva para promover transformações sociais. Essa forma de cidadania está relacionada à capacidade de análise e interpretação crítica dos problemas sociais, bem como à consciência das estruturas de poder e dominação presentes na sociedade. Há uma ação política que atua no sentido de direcionar-se para questionar e desafiar as normas e práticas estabelecidas, a fim de promover a igualdade, a justiça e a participação democrática.

Este ponto de perspectiva pode ser tomado a partir das ideias de Paulo Freire que sustenta em sua Pedagogia do Oprimido que somente através da *práxis*⁵, o ser humano constrói seu mundo, através da “reflexão e ação verdadeiramente transformadora da realidade (...) torna-se fonte de conhecimento reflexivo e criação” (FREIRE, 1983, p. 108). A cidadania crítica envolve essa capacidade do ser humano de refletir e agir de forma crítica sobre a realidade, não uma realidade dada, mas como uma realidade em transformação. Todo esse esforço requer o engajamento ativo na transformação das condições sociais. Isso pode incluir a participação em movimentos sociais, o ativismo político, a defesa de direitos humanos, a participação em projetos comunitários e a busca de formas alternativas de organização social.

A partir desse ponto de vista, lutar por um direito, defender ou reivindicar um direito social é um fato que demonstra por onde caminham as lutas sociais na contemporaneidade. Diferentes grupos sociais reivindicam direitos, lutam para que os direitos sejam reconhecidos pelo Estado e pela sociedade. Nesse sentido, a política, deve ser entendida como um espaço ou um campo de relações de poder, onde diferentes grupos sociais travam disputas com base em seus interesses. A partir de então, criam-se direitos e formas de assegurar que tais direitos sejam reconhecidos, assegurados e efetivados. Portanto, lei e direitos funcionam como estratégias que possibilitam um horizonte de comportamentos possíveis, mas também limitam a ação social. Nessa perspectiva a relação entre Estado e sociedade civil deve ser entendida como uma relação política de reconhecimento mútuo, mas também de rechaço.

A questão que remete um rumo para a criação e gestão de políticas sociais de moradia diz respeito a como encontrar soluções que promovam e efetivem os direitos sociais? Portanto, a questão sobre o direito à moradia deve ser enfrentada num panorama maior de reconhecimento dos direitos. Um dos pontos importantes para abordar a importância do direito à moradia numa perspectiva emancipadora é entender as estruturas de dominação da sociedade como um ponto relevante para superar essas relações.

A cidadania crítica emerge da tensão do conflito de interesses, mas também da necessidade de construção do campo político. Uma situação que se desprende na esfera pública na reivindicação de necessidades humanas, tal como o direito à moradia seja reconhecida e efetivada enquanto direito social. A construção de uma cidadania ativa ou uma

⁵ O significado etimológico da palavra *práxis* remete à ideia de ação, prática e realização, especialmente no contexto filosófico em que é frequentemente associada à atividade humana e à transformação social. No contexto filosófico antigo, o termo *práxis* foi amplamente utilizado pelos filósofos gregos. Para Aristóteles, a *práxis* era uma das três formas de atividade humana com a teoria (ou contemplação) e a produção. A *práxis* referia-se à atividade voltada para a ação ética e moral, o agir virtuoso no mundo prático. Ao longo do tempo, o conceito de *práxis* foi desenvolvido por outros filósofos, Karl Marx, por exemplo, entendia a *práxis* como uma atividade social transformadora, relacionada à ação coletiva dos indivíduos para mudar a realidade social e econômica.

subjetividade coletiva é realizada inevitavelmente sobre a base dessa tensão de interesses (FALERO, 2008). Reivindicar uma cidadania crítica significa reconhecer, a organização, mobilização e articulação da sociedade civil organizada que tensiona o espaço social pela efetivação dos direitos sociais.

Nesse sentido, a cidadania crítica, que volta seu olhar para a concretização dos direitos sociais deve almejar uma emancipação social. Nessa perspectiva vale ressaltar a importância do pensamento de Gramsci (2007) para pensar a possibilidade de emancipação social. A partir desse arcabouço teórico, o significado de emancipação envolve a capacidade das classes subalternas de desafiar e superar a hegemonia da classe dominante, construindo uma nova ordem social e cultural que seja baseada em seus próprios interesses e valores. Isso requer a organização política e a conscientização das classes subalternas, bem como a criação de uma contra hegemonia capaz de oferecer uma visão alternativa à dominação existente.

2.2 A atuação do Estado na contemporaneidade e a questão da moradia

Historicamente, o Estado tem se manifestado de diferentes formas em distintos contextos nas sociedades modernas ocidentais. Nesse sentido, destaca-se o Estado de Bem-estar social (*Welfare State*), que surge após a segunda guerra mundial em resposta as consequências socioeconômicas da guerra, mas também como decorrência do processo de industrialização na Europa Ocidental. “A expressão inglesa – *Welfare State* foi criada da década de 40, ainda que a menção à *Welfare Policy* – Política de Bem-estar, ocorra desde o início do século XX. O Plano Beveridge, foi o primeiro documento a marcar os princípios do *Welfare State*” (NOGUEIRA, 2001, p. 90).

O Plano Beveridge foi construído no início da década de 1940 e deu origem a uma nova configuração da seguridade social inglesa. O grande propósito do plano era estender a proteção social a todos cidadãos da Grã-Bretanha, foi considerado um dos pilares do *Welfare State*. De acordo com Alves da Costa (2019), ele surge a partir da “Comissão Interministerial de Seguro Social e Serviços Afins, que deu origem posteriormente ao Relatório Beveridge. Surgiu enquanto resposta às reclamações de trabalhadores, e principalmente de organizações, como os sindicatos de algumas categorias, em fevereiro e março de 1941, sobre a variedade confusa de serviços e benefícios prestados pelo Estado britânico” (ALVES DA COSTA, 2019, p.63). O Plano Beveridge foi um plano de seguridade social que expandiu o sistema de saúde, a assistência e previdência social e o sistema de repartição, deste modo, todos os cidadãos britânicos possuem acesso a tais direitos. O financiamento provém de impostos fiscais e a

gestão é do Estado. Os princípios que regeram o plano foram o de unificação institucional e uniformização dos benefícios (ALVES DA COSTA, 2019).

O Estado de bem-estar social foi o marco em que as políticas sociais se desenvolveram. A ação do Estado se vale das políticas sociais, por um lado, para incluir as pessoas no mercado de trabalho e assegurar que a riqueza seja produzida numa nação fazendo com que as distâncias entre as classes sociais se aproximem; por outro lado, é o ente que reconhece nos direitos sociais a cidadania de seus habitantes. Tal como sugere Piana (2009, p.30):

O ideário do Estado de Bem-Estar Social é proposto pela teoria keynesiana em países da Europa e nos Estados Unidos da América que tinha como princípio de ação o pleno emprego e a menor desigualdade social entre os cidadãos. É erigido pela concepção de que os governos são responsáveis pela garantia de um mínimo padrão de vida para todos os cidadãos, como direito social. É baseado no mercado, contudo com ampla interferência do Estado que deve regular a economia de mercado de modo a assegurar o pleno emprego, a criação de serviços sociais de consumo coletivo, como a educação, saúde e assistência social para atender a casos de extrema necessidade e minimizar a pobreza.

Nesse viés, as políticas sociais são pensadas como estratégias governamentais que não excluem o modo de trabalho capitalista, porém, destinam-se a atender problemáticas particulares e específicas que fazem parte da realidade do operário. Portanto, as políticas sociais contribuem na estruturação da sociedade capitalista, que não renuncia à exploração dos trabalhadores.

Um de seus máximos expoentes foi o economista John Maynard Keynes⁶ que contestou a ideia de que o mercado se regula por si, para Keynes não há um equilíbrio automático na economia capitalista. “Supunha-se até então que uma economia de mercado encontrava naturalmente seu equilíbrio numa situação em que todos os que desejassem trabalhar por uma remuneração corresponde à sua produtividade poderiam fazê-lo” (SANDRONI, 1994, p.183). Keynes argumentava que o desemprego é o resultado de uma demanda insuficiente de bens e serviços e só pode ser resolvido por meio de investimentos (SANDRONI, 1994).

No contexto do Pós-crise de 1929, Keynes lançava a ideia de que era necessária a intervenção do Estado, era preciso dotar o Estado de instrumentos de política econômica que permitissem: “regular a taxa de juros, mantendo-a abaixo da eficiência marginal do capital (a

⁶ John Maynard Keynes (1883-1946). Keynes escreveu a sua Teoria geral e a publicou em 1936 tendo em mente um objetivo principal: dar resposta, por meio da elaboração de uma teoria econômica, aos dois grandes problemas do seu tempo, a recessão e o desemprego. Para além da mera compreensão teórica desses fenômenos, a teoria keynesiana aponta para a possibilidade de solucioná-los, reclamando a necessidade da intervenção estatal através da adoção de políticas públicas (ALVES, 2020).

expectativa de lucros); incrementar o consumo por meio da expansão dos gastos públicos; expandir os investimentos por meio de empréstimos públicos capazes de absorver os recursos ociosos” (SANDRONI, 1994, p.184). Apenas no pós-guerra essa ideia foi apreendida e aplicada pelos países capitalistas ocidentais. “O pleno emprego tornou-se um objetivo explícito, e os instrumentos de política econômica do Estado foram postos em ação” (SANDRONI, 1994, p.184).

Embora o Estado seja visto nessa perspectiva como produtor e regulador, “Keynes defendeu a liberdade individual e a economia de mercado, mas dentro de uma lógica que rompia com a dogmática liberal conservadora da época” (BEHRING; BOSCHETTI, 2017, p. 84). As autoras explicam que a intervenção estatal na óptica keynesiana,

tinha em perspectiva um programa fundado em dois pilares: pleno emprego e maior igualdade social, o que poderia ser alcançado por duas vias a partir da ação estatal: (1) Gerar empregos dos fatores de produção via produção de serviços públicos, além da produção privada; (2) Aumentar a renda e promover maior igualdade, por meio da instituição de serviços públicos, dentre elas as políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2017, p. 86).

O fundo público⁷ é nessa linha de governo um instrumento essencial na administração macroeconômica, na produção e regulação das relações econômicas e sociais numa sociedade capitalista (BEHRING; BOSCHETTI, 2017). Em relação às políticas públicas, a existência do fundo público é o elemento essencial para que se efetivem as políticas.

A crise do Estado de bem-estar social se deu nos anos 1970, desencadeada pela crise do petróleo, mas também por uma série de transformações econômicas que acompanhou essa crise. Esses fatores contribuíram para reduzir o nível de atividade econômica e mergulhar vários países em uma recessão importante e níveis de desemprego inéditos no pós-guerra (KERSTENETZKY, 2012). O Estado como força social não satisfez todas as classes sociais, a crise do *Welfare State* trouxe uma nova ordem social, com ideias que defendiam que era necessário limitar as ações do Estado no âmbito social, ou seja, limitar o poder do Estado.

Contrariamente a visão de um Estado forte na economia e no social e enfatizando o caráter capitalista, o pensamento neoliberal é a favor da teoria do mercado livre sem o Estado

⁷ O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como, pelo orçamento público. No capitalismo o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. O fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. O orçamento público é um espaço de luta política, com as diferentes forças da sociedade buscando inserir seus interesses. O alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo. Ao mesmo tempo, em que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de refração da atividade econômica (SALVADOR, 2012).

interventor. O mercado é visto, na perspectiva neoliberal, como o ente que melhor satisfaz as necessidades humanas. É ele que deve organizar e regular os recursos da sociedade. Essas ideias ganharam força nos anos 1980 e 1990 onde ressurgiu a ideia de liberdade de mercado e a diminuição do Estado como ente reconhecedor dos direitos sociais e interventor na economia.

De acordo com Lagasnerie (2013, p.46), o liberalismo clássico do século XVIII do qual Adam Smith foi um dos principais representantes, visava a restrição da intervenção de Estado, de fixar-lhe certo número de limites, a fim de reservar um espaço livre para a concorrência. Porém, com o neoliberalismo é bem diferente, pois não se trata mais de criar espaços de livre mercado, mas de disseminar o mercado globalmente. Para o mesmo autor, o essencial do projeto neoliberal consiste em instituir uma verdadeira “mercadização” da sociedade. Para os teóricos neoliberais, o objetivo é a construção de uma nova sociedade em que a concorrência impere, onde a única forma social válida seja o mercado. O contrato e a troca interindividual devem ser valorizados em detrimento de todos os outros tipos de relações humanas, bem como dos modos alternativos de alocação de recursos. Na perspectiva neoliberal, o Estado deve ser mínimo, isso significa limitação de poder, e campo aberto para que o mercado regule a vida das pessoas. O mercado, portanto, é o grande sujeito no projeto neoliberal. De acordo com Lagasnerie (2013, p. 89), ele é uma instância que permite o desenvolvimento de uma “ordem espontânea que deixa os indivíduos livres para utilizar seu próprio conhecimento visando seus próprios objetivos”.

O liberalismo clássico impunha uma fronteira entre o econômico e o político e, em virtude disso, autorizava uma forma de coexistência pacífica entre a racionalidade de mercado e a racionalidade política (cada um em seu lugar). Inversamente, o neoliberalismo pretende subordinar a racionalidade política (e demais domínios da sociedade) à racionalidade econômica. O Estado é colocado sob a vigilância do mercado; ele deve governar não apenas para o mercado, mas também em função do que dita a lógica do mercado (LAGASNERIE, 2013, p. 48).

A figura do Estado é um elemento essencial para abordar a questão da moradia, entre outras questões que refletem a questão social. “As políticas sociais expressam no âmbito do Estado, seu agente por excelência, o enfrentamento dentre as diversas forças sociais em luta de seus interesses” (ALVES DA SILVA, 1992, p. 45). Logo, a importância do Estado faz evidente para abordar a questão da moradia. Enquanto direito fundamental, a moradia é um mínimo existencial para o ser humano e que deve ser assegurado pelo Estado. Compreende-se assim que, a discussão sobre a necessidade da elaboração de políticas públicas ou políticas sociais de habitação fazem parte do âmbito político por excelência embora, haja atores de

diferentes campos da sociedade civil, como da área empresarial privada, que concentra atores da construção civil, de bancos privados, do mercado imobiliário, entre outros, mas também, atores da sociedade civil que fazem parte de movimentos sociais e coletivos que reivindicam o direito à moradia. Nessa perspectiva as políticas públicas, num sentido geral, são elemento de disputa de diversos atores sociais com diferentes interesses.

Para as sociedades modernas capitalistas, a questão da moradia possui uma ambivalência, pois por um lado, a moradia diz respeito a um direito fundamental para a existência humana, do ponto de vista da organização política ela é objeto de reconhecimento da cidadania, ela faz parte do campo de disputa dos serviços públicos através de políticas implementadas pela relação Estado e sociedade civil, a moradia é um direito no âmbito dos direitos sociais. No entanto, por outro lado, a moradia é vista como uma mercadoria e como tal, ela é

produzida e trocada no sistema capitalista, tem seu preço a depender das suas condições de produção e das regras do mercado: base fundiária e sua renda, capital e giro autonomizado, tecnologia empregada e produtividade do trabalho, ritmo imposto à exploração da força de trabalho, circulação e distribuição (VÉRAS; BONDUKI, 1986, p. 43).

Quando se trata de política social, esses dois elementos devem ser levados em conta, nota-se que a história tem mostrado que, em muitos governos, há uma busca de equilíbrio entre esses dois fatores, entre a questão social e o reconhecimento da cidadania e o princípio da propriedade privada que é um dos principais componentes das constituições liberais (MAGRI, 2015). Em relação a complexidade do problema abordado na política pública, Buonfiglio (2018a, p.14), corrobora dizendo que a questão da habitação reúne significados concomitantes: “necessidade básica e histórica, enquadrada como demanda, vendida como mercadoria, computada como *déficit*, reclamada como direito, transformada em política pública social e de mercado a um só tempo”. Portanto, o assunto habitacional é uma questão que perpassa distintas formas de abordagem, distintos enfoques, distintos interesses e distintos agentes que atuam na disputa de políticas habitacionais.

Toda política pública implica una construcción institucional, que regula u organiza la distribución de recursos en la población directa o indirectamente. En el caso de política pública de vivienda, dicha construcción institucional la dividimos en dos dimensiones: a) su construcción jurídico institucional en función de derechos y, b) la construcción institucional de los niveles de descentralización (transferencia de poder y recursos) de la misma hacia la población involucrada (WAGNER, 2009, p. 24).

Nessa perspectiva, as políticas habitacionais situadas nas primeiras décadas do século XX até meados do mesmo século corroboram neste sentido, conforme será visto. A característica é a presença do Estado liberal como instituição que preconiza o processo da produção de moradias via políticas habitacionais baseadas no direito à moradia. No entanto, cabe dizer também que *“Este tipo de políticas – que denominamos de primera generación [que podem ser localizadas entre o início do século XX e os anos 1960] se basaban en las propuestas del urbanismo moderno, desarrolladas en la década del 20 en Europa”* (WAGNER, 2009, p. 3).

Portanto, cabe ao Estado uma função essencial que é a de garantir que os cidadãos tenham condições de aceder à moradia. De acordo com Flores (2012):

Los Estados tienen la obligación de generar las condiciones, instrumentos, apoyos y facilidades que permitan a todas las personas, con su participación y sin discriminación alguna, disponer de una vivienda adecuada. En esta perspectiva, la vivienda pasa a ser un derecho social legalmente regulado, que comparte con los demás derechos humanos (FLORES, 2012, p. 24).

Tal análise percebe a atuação do Estado social como a instituição que intervém sobre o conflito entre capital e trabalho, produzindo políticas habitacionais através do financiamento de construção habitacional. Para Engels (1974), a questão da moradia deve ser vista como um problema social, oriundo do modo de produção capitalista e do processo de industrialização. Tal problema não deve ser resolvido isoladamente, bem como outros problemas sociais que dizem respeito a vida dos e das trabalhadoras. *“La solución reside en la abolición de ese modo de producción, en la apropiación por la misma clase obrera de todos los medios de producción y de existencia”* (ENGELS, 1974, p. 68). Conforme comenta Lenin (1981), por capitalismo deve-se entender:

(...) la organización de la sociedad en que la tierra, las fábricas, los útiles de trabajo, etc., pertenecen a un pequeño número de terratenientes y capitalistas, mientras la masa del pueblo no posee ninguna o casi ninguna propiedad y debe, por lo mismo, alquilar su fuerza de trabajo. Los terratenientes y los fabricantes contratan a los obreros, los obligan a producir unos u otros artículos que venden en el mercado (LENIN, 1981, p. 307).

Conforme pode ser visto na citação de Lenin, um aspecto fundamental deste tipo de sociedade é que a produção dos meios necessários à sobrevivência humana é realizada a partir de um sistema de dominação, de modo que há uma combinação entre meios de produção e força de trabalho. *“A condição essencial da existência da supremacia da classe burguesa é a*

acumulação da riqueza nas mãos privadas, a formação e o incremento do capital. A condição de existência do capital é o trabalho assalariado” (MARX; ENGELS, 2010, p.45).

Para Marx (2011), a produção cria os objetos correspondentes às necessidades humanas. Nesse sentido, entende-se por mercadoria, “um objeto externo, uma coisa que, por meio de suas propriedades, satisfaz necessidades humanas de um tipo qualquer (...) a natureza dessas necessidades pouco importa” (MARX, 2013, p. 113). Nesse caso, o mesmo autor atribui o termo valor de uso para referir-se a utilidade de uma coisa, nesse sentido, o valor de uso de uma mercadoria “se efetiva apenas no uso ou no consumo (...) formam o conteúdo material da riqueza” (MARX, 2013, p. 114). Já, pelo termo valor de troca, Marx (2013, p. 114), refere-se a algo relativo, “a proporção na qual os valores de uso de um tipo são trocados por valores de uso de outro tipo”. Em relação aos valores de uso, as mercadorias, possuem diferentes qualidades, no equivalente aos valores de troca, as mercadorias são diferentes em quantidade.

No entanto, nas sociedades capitalistas, a riqueza de tais sociedades, aparece na imensa acumulação de mercadorias (MARX, 2013). Nesse caso a finalidade da produção não é criar mercadorias com valor de uso, isto é, que busquem satisfazer as necessidades humanas. Ao contrário disso, tais sociedades orientam sua produção a fim de criar um sistema econômico orientado para o lucro monetário pela produção de mercadorias com valor de troca (AFFONSO DE PAULA, 2020). Corroborando com tal perspectiva, Mészáros (2011, p. 67) defende que tal sistema

é regido pelo imperativo do valor de troca em permanente expansão a que tudo o mais – desde as necessidades mais básicas e mais íntimas dos indivíduos até as variadas atividades produtivas materiais e culturais em que eles se envolvem – deve estar rigorosamente subordinado.

Nesse sentido, do ponto de vista do capital, a habitação possui um valor de troca, inserindo-se no espaço de consumo, “(...) ela atende à necessidade de abrigo, segurança, como local para satisfação de necessidade de subsistência (de natureza física, social, cultural e psicológica), sendo indispensável o vínculo a serviços e equipamentos tipicamente urbanos” (VÉRAS; BONDUKI, 1986, p. 41). Pode-se dizer também que a moradia possui uma função para esse tipo de sociedade que é baseado no trabalho explorado, pois, ela ajuda o trabalhador a repor sua força de trabalho, e também serve de suporte onde se produzem valores de troca, “um conjunto de estratégias familiares essenciais à vida” (VÉRAS; BONDUKI, 1986, p. 41).

No século XXI a questão da moradia emerge no cenário do neoliberalismo obedecendo à lógica da mercantilização e também como um ativo financeiro integrado a um mercado globalizado. Nesse sentido a compreensão da moradia enquanto um dos pilares do Estado de bem-estar social, enquanto direito social e objeto das políticas públicas foi abandonada (ROLNIK, 2015). Na América Latina, se consolidaram os denominadores comuns que regeram as políticas habitacionais desde as teorias da modernização e do desenvolvimento pelo Estado, nos anos 1950, legitimando o processo de industrialização até os anos 1980 a partir do ideário do Consenso de Washington que deu forças para o ajuste estrutural político do Estado, da economia e da sociedade refletida na onda neoliberal que atingiu os países da América Latina. (WAGNER, 2009).

“No final dos anos 1970 e ao longo da década de 1980, teve início uma série de políticas de desmanche dos componentes institucionais básicos que sustentavam o arranjo dos Estados de bem-estar social” (ROLNIK, 2015, p. 30). A onda neoliberal que tomou vigor a partir dos anos 1980 traz como paradigma hegemônico a defesa do livre mercado, o caminho adotado pela maioria dos países da região (ROLNIK, 2015). Esse caminho adotado por diversos governos ou muitas vezes impostos por organismos internacionais como o FMI ou o Banco Mundial, baseia-se “principalmente na implementação de políticas que criam mercados financeiros de habitação mais fortes e maiores, incluindo consumidores de médias e baixas rendas, que até então deles estiveram excluídos” (ROLNIK, 2015, p.30). Para Belluzzo e Galípolo (2017), a partir dos anos 1980 representam o período em que as relações entre o Político e o Econômico foram ordenadas a fim de remover quaisquer obstáculos à expansão do poder da finança. “O movimento de liberalização dos mercados, promoveu simultaneamente a chamada globalização financeira e a centralização do controle da riqueza líquida nas instituições financeiras ‘grandes demais para falir’” (BELLUZZO; GALÍPOLO, 2017, p. 29).

Na América Latina, no final do século XX, muitos países precisavam de estabilidade política e consolidação econômica, visto que, em grande parte dos países as ditaduras militares deixaram marcas fortes de destruição nas esferas sociais, econômicas e políticas. No Brasil, a ditadura civil-militar iniciou em 1964 e permaneceu até 1985 e no Uruguai, a ditadura civil-militar permaneceu de 1973 a 1985.

Com esse intuito grande parte dos países da região aderiu ao Consenso de Washington. Em novembro de 1989, reuniram-se na capital dos Estados Unidos funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais: FMI (Fundo Monetário Internacional), Banco Mundial e BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento),

organizações internacionais (todas elas com sedes em Washington / EUA), todas elas especialistas em gerência de assuntos latino-americanos. O objetivo do encontro de 1989 era de proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas na região da América Latina.

Através do Consenso de Washington⁸ as ideias neoliberais foram inscritas nas políticas de diversos países latinos. Entre as medidas que incluíam tal acordo deve ser destacado o reajuste na economia e redução no gasto público. Ambas foram adotadas em mais de 60 países a partir das recomendações tanto do FMI quanto pelo Banco Mundial. De acordo com Bresser-Pereira (1991), os anos 1980 foi o período de maior crise para os países da América Latina. Entre 1980 e 1989 a renda por habitante da América Latina caiu 8,3%. A inflação, que para a média dos países latino-americanos era de 54,9% em 1980, subiu para 1.157,6% em 1989. A taxa de investimento em relação ao PIB caiu de 24,2 para 16,2% no período (BRESSER-PEREIRA, 1991). De acordo com o mesmo autor, o Consenso de Washington citou duas causas para explicar a crise latino-americana:

o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e em número excessivo; e, o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o *déficit* público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público (BRESSER-PEREIRA, 1991, p.6).

Enquanto isso, o Consenso de Washington defendia que os países deveriam estabilizar a economia, liberalizá-la e privatizá-la, para que determinado país retomasse o desenvolvimento. Entre os países que deram mais vigor a estas ideias estão o Chile, Argentina e o Brasil.

Com o triunfo do neoliberalismo, as políticas sociais públicas, que eram predominantemente socialdemocratas, sofreram uma forte guinada para a direita, tanto no que concerne à sua concepção, gestão e institucionalidade quanto a seu financiamento. Nessa guinada, tais políticas subordinaram-se abertamente aos ditames do mercado, que se apresentou como o melhor agente regulador da economia e da sociedade. Essa reorientação – muito mais do que uma ‘crise’ das

⁸ O Consenso de Washington foi realizado em 1989, na capital estadunidense, o encontro de instituições como: Fundo Monetário Mundial, Banco Mundial e o Departamento de Tesouro dos Estados Unidos - ficou popularmente conhecido como o Consenso de Washington. O Consenso de Washington reúne um conjunto de medidas econômicas que foram apresentadas em 1989 no *International Institute for Economy*. É o conjunto de dez políticas econômicas liberais que passaram a ser sugeridas e aplicadas em diversos países da América Latina e Caribe. Só na América Latina e Caribe 13 países seguiam as medidas durante os anos 1990. Entre as medidas defendidas no Consenso, destaque: Disciplina fiscal; Reordenamento nas prioridades dos gastos públicos; Reforma tributária; Liberalização do setor financeiro; Manutenção de taxas de câmbio competitivas; Liberalização comercial; Atração de investimentos diretos estrangeiros; Privatização de empresas estatais; Desregulamentação da economia; Proteção a direitos autorais (REIS, 2019).

políticas sociais – produziu um impacto restritivo da extensão da cidadania e dos direitos sociais em quase todo mundo. Nos países que já conheciam um significativo aumento do bem-estar e em que os gastos sociais giravam em torno de 20% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, esses impactos representavam sensíveis retrocessos. Mas nos países como o Brasil, que ainda começavam a construir o seu sistema de segurança social, isso representou a impossibilidade de ingressarem num estágio civilizatório que tem na justiça social e na vida republicana a sua principal referência. Hoje todos os intentos dos países em desenvolvimento de melhorar as condições de vida e de cidadania de significativas parcelas de sua população esbarram no imperativo de saldarem pesadas dívidas externas e de se enquadrarem nas políticas de ajuste estrutural impostas por organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (PEREIRA, 2010, p.109).

Neste cenário, pode-se dizer que no neoliberalismo há uma forma de dar resposta à questão social que é diferente àquela adotada pelas sociedades que visaram o bem-estar social, onde o Estado teve uma maior presença enquanto instituição atuante nos espaços sociais e econômicos. Montaño (2004, p. 55), afirma que

o projeto neoliberal (...), quer acabar com a condição de direito das políticas sociais e assistenciais, com seu caráter universalista, com a igualdade de acesso, com a base de solidariedade e responsabilidade social e diferencial (todos contribuem com seu financiamento e a partir das capacidades econômicas de cada um).

Deste modo, há uma diminuição de proposições de políticas públicas, nos diversos âmbitos da cidadania. Nesse sentido a questão da habitação é enfrentada numa perspectiva de mercado isto é, a moradia é uma mercadoria, adquirir tal bem requer uma iniciativa individual.

A moradia é também uma produção da construção civil, nesse sentido ela envolve uma rede complexa de agentes privados e trabalhadores que produzem a moradia como mercadoria, de acordo com tal visão. Nesse sentido, há um campo econômico que se forma em torno da moradia e que disputa seus interesses em torno das políticas habitacionais. Outro elemento ainda nesse paradigma sobre a questão da moradia é o acesso das pessoas à habitação. O consumo da moradia é um aspecto da questão social na medida em que envolvem uma grande parte da população que não possuem meios para alugar ou mesmo comprar uma moradia.

No entanto, o direito ao habitar diz respeito a uma relação do ser humano com a terra que está para além da sociedade moderna. Pois muito antes da organização política, a necessidade de habitar é algo que aborda uma questão ontológica, pois possui relação entre o “ser” do ser humano e sua condição de existir. “*El derecho de habitar, derecho de estar cada individuo en su planta y en su nación sin precio ni permiso, es el mínimo de derecho humano*” (VAZ FERREIRA, 1953, p. 23).

É em torno de tais elementos ambivalentes e conflitantes que a questão da moradia tem sido abordada nas sociedades brasileiras e uruguiaia, ao redor da história. Historicamente

o Estado atuou em determinados períodos dando ênfase à questão social, mas, também, tem atuado num sentido deixar com que o mercado atue no espaço social de modo a organizar a estrutura social.

2.3 O Cooperativismo e o direito à moradia: conceituações e perspectiva histórica

A solidariedade e a cooperação são valores que existem e são cultivados entre distintos povos e civilizações, desde sociedades antigas até as contemporâneas. O ato de cooperar é uma ação que sustentou a sobrevivência dos seres humanos enquanto espécie, tratando-se, portanto, de uma condição humana (BOFF, 1999). Cooperar é um ato constitutivo da formação humana e possibilita à pessoa envolver-se com o outro. A palavra cooperativa provém do vocábulo latino cooperar, que é formado pelas palavras *cum* e *operare*, que significa trabalhar com outros (SCHNEIDER; HENDGES, 2006). Cooperar está associado às ideias de ajuda mútua, de contribuição para o bem-estar de alguém ou uma coletividade. É uma ação coletiva de sujeitos com o intuito de partilhar, de forma espontânea ou planejada ações para a produção da vida social (DE JESUS; TIRIBA, 2009). Trata-se da “união de pessoas com um objetivo comum, guiados por princípios para alcançar objetivos imbuídos de valores tais como: autoajuda, solidariedade, ajuda mútua, equidade, honestidade, transparência” (SCHNEIDER; HENDGES, 2006, p. 34). Nesse sentido, cooperar possui um significado que está ligado ao ato de constituição humana e sobrevivência da espécie. Já em relação a noção de cooperativismo e movimento cooperativista possui outra discussão.

O movimento cooperativista moderno pode ser situado nos seguintes períodos: no final do século XVII e início do século XIX. Surgiu como resultado de um processo que buscava atenuar ou suprimir os impactos sociais oriundos da exploração do trabalho nas fábricas durante a Revolução Industrial. Nesse sentido a organização em cooperativas trazia uma perspectiva de vida coletiva que podia ser baseada em princípios solidários. Nesse caso, o cooperativismo é resultado da organização do movimento operário que buscava melhores condições de trabalho diante do espantoso empobrecimento dos artesãos provocado pela difusão das máquinas e da organização fabril (SINGER, 2002). De acordo com Namorando (2005) o movimento cooperativista moderno emerge em conjugação com o capitalismo para lhe resistir, atenuando os seus efeitos mais penalizantes para os trabalhadores. Nesse caso, as organizações cooperativas firmam-se como um dos pilares do movimento operário que não é impulsionado pelo lucro, mas, em busca uma experiência empresarial cuja peculiaridade está

na busca do benefício direto dos próprios cooperados e da sua perenidade (NAMORANDO, 2005).

Enquanto movimento social, o cooperativismo moderno possui influência doutrinária oriunda das elaborações teóricas dos chamados socialistas utópicos. Em contrapartida à expansão do capitalismo na sociedade europeia, os chamados socialistas utópicos: Robert Owen (1771-1858), Charles Fourier (1772-1837) e Saint-Simon (1760-1825), propuseram modelos de sociedades alternativas àquelas que se instituem com o capitalismo. Dessa forma, pode-se dizer que tais teorias e experiências foram impulsionadoras do movimento cooperativista moderno. Tiveram como objeto comum a idealização de sociedades em sentido contrário à sociedade capitalista na qual prevalecia o individualismo. Os chamados socialistas utópicos destacam-se por buscar “um ideal alternativo ao individualismo (o cooperativismo) e uma organização alternativa à empresa capitalista (...)” (COSTA, 2007, p. 59).

Para Marx e Engels (1998), a luta de classes é o próprio motor da história, nesse sentido não há possibilidade de conciliação justa e igualitária sem que haja o confronto de classes. Tal compreensão de sociedade, através da luta de classes, na modernidade, está fundada sobre a dominação da classe burguesa sob a classe proletária (MARX; ENGELS, 1998). Portanto, Marx e Engels estabelecem como ponto de partida de sua análise em relação a sociedade capitalista as bases materiais, a formação econômica, só a partir daí é que se pode abordar uma crítica à tal sociedade.

Charles Fourier defendia a ideia da construção de uma sociedade mais justa e igualitária, sem que houvesse um confronto entre as classes sociais. Através do convencimento é possível chegar a uma sociedade evoluída em que haja justiça e igualdade (D’ASSUNÇÃO BARROS, 2016). De acordo com Do Rêgo e Moreira (2013), Fourier pensava que a harmonia entre os indivíduos só era possível mediante a libertação da moral e censura, sem que houvesse nenhum tipo de repressão. Fourier defendia que a sociedade devia ser regida pelos princípios da liberdade e da vida compartilhada, assim, haveria a livre associação das pessoas (DO RÊGO; MOREIRA, 2013).

A partir das reflexões e experiências dos ditos socialistas utópicos surgiu a corrente doutrinária do cooperativismo, cuja origem é o socialismo. O contexto social e econômico de onde surge tal corrente é o contexto da revolução industrial, período de crise econômica, de falta de empregos acrescida de uma crescente migração do campo para as cidades (FORGIARINI; ALVES; MENDINA, 2018). É nesse cenário que as sociedades cooperativas irão se desenvolver.

Na Alemanha, Friedrich Raiffeisen (1818-1888), prefeito do município de Hamm entre os anos de 1852-1854, fundou a primeira cooperativa de crédito chamada Sociedade Benevolente de Heddesdorf, que depois ficou conhecida como Caixa Raiffeisen (FORGIARINI; ALVES; MENDINA, 2018). A Caixa Raiffeisen tinha como escopo a economia e o crédito voltado para os camponeses que sofriam com a usura, fornecendo também elementos necessários para a agricultura e comercialização de produtos (FORGIARINI; ALVES; MENDINA, 2018). Na França, Santos e Rodriguez (2005), afirmam que as primeiras cooperativas de trabalhadores foram fundadas por volta de 1823, “por operários que depois de organizarem uma série de protestos contra as condições de trabalho desumanas nas fábricas em que trabalhavam, decidiram fundar e administrar coletivamente as suas próprias fábricas” (SANTOS; RODRIGUEZ, 2005, p.33). Entre as mais antigas cooperativas de que se tem notícia se destaca: “Cooperativa dos Trabalhadores dos Estaleiros em Woolwinch e Chatham, na Inglaterra (1760); a Cooperativa de Consumo dos Tecelões de Fenwich, na Escócia (1769) e a cooperativa de Consumo Inglesa, a *Oldhan Co-operative Supply Company* (1795)” (COSTA, 2007, p. 60).

Em relação aos precursores do cooperativismo moderno vale mencionar o inglês Charles Gide que pensou um programa de sistema econômico-social que denominou de República Cooperativa. Nela, os consumidores, associados de cooperativas organizariam a produção e as demais atividades econômicas com o objetivo de satisfazer suas próprias necessidades de consumo (FORGIARINI; ALVES; MENDINA, 2018). Há nessa ideia desenvolvida por Gide uma influência do pensamento de Charles Fourier que, por sua vez, propôs a criação de Falanstérios⁹, que eram lugares que serviriam para se produzir uma sociedade justa e igualitarista com base na complacência de capitalistas esclarecidos sintonizados com as ideias liberais (D’ASSUNÇÃO BARROS, 2016). A República Cooperativa, de Charles Guide, foi pensada como um novo sistema econômico e social “onde os consumidores, associados a cooperativas organizariam a produção e as demais atividades econômicas com o objetivo de satisfazer suas próprias necessidades de consumo, sem o propósito de lucro” (PINEDA *et al.* Apud FORGIARINI; ALVES; MENDINA, 2018, p. 24).

Robert Owen (1771-1858) foi outro destacado influenciador da ideia do cooperativismo. Enquanto empresário Owen realizou a redução da jornada de trabalho em sua

⁹ Falanstério era a denominação das comunidades intencionais idealizadas pelo filósofo francês Charles Fourier. Consistiam em grandes construções comunais que refletiriam uma organização harmônica e descentralizada onde cada um trabalharia nos conformes de suas paixões e vocações.

fábrica e uma série de ações que objetivaram o aumento da autoestima dos trabalhadores. Ernesto do Rêgo e Moreira (2013) mencionam que Roberto Owen defendia:

a) a substituição de uma sociedade individualista por uma outra sociedade fundada sobre os pilares da associação; b) a liberdade de expressão, que levaria todos os indivíduos a expressar seus sentimentos sem o medo da coação; c) uma sociedade onde a concentração de riquezas e de poder fosse transformada em uma outra onde todos tivessem acesso a saúde, educação, moradia e aos demais meios relacionados à satisfação de suas necessidades (DO RÊGO; MOREIRA, 2013, p. 65).

Os adeptos de Owen criaram muitas iniciativas, entre as pioneiras está a cooperativa criada por George Mudie (SINGER, 2002). Ao reunir um grupo de jornalistas e gráficos em Londres, George propôs que vivessem em comunidade para que, juntos, partilhassem seus ganhos de atividades profissionais. “Em 1821 e 1822 Mudie e seus companheiros publicaram o *The Economist*, o primeiro jornal cooperativo. Formaram o a *London Co-operative Society*, mas após algum tempo desistiram de viver em comunidade” (SINGER, 2002, p.27). Abram Combe, outro aderente das ideias de Owen, liderou um grupo e formou a Comunidade de Orbiston no ano de 1826. Tal comunidade, “iniciou experimentos em educação e num sistema de repartição baseada em pagamento igual por hora de trabalho de qualquer pessoa” (SINGER, 2002, p.27). Costa (2007) aponta que depois de muitas tentativas, a experiência mais exitosa foi a Cooperativa de consumo do “Pobros Pioneiros de Rochdale”, constituída em 21 de dezembro de 1844, na cidade de Rochdale, na Inglaterra.

Esta cooperativa foi fruto da iniciativa de 28 operários do setor têxtil, que buscavam melhorar suas vidas. Então em 24 de outubro de 1844 foi fundada “*Rochdale Society Equitable Pioneers Limited*”. Em 21 de dezembro do mesmo ano começou a funcionar como armazém cooperativo (...). sociedade cresceu rapidamente. Em 1845 eram 80 associados, enquanto o capital atingia 180 libras. Em 1851 já contava com 630 associados. Em 1857 atingiu 1850 associados. Depois de dez anos atingiu um número impressionante de 5.300 associados (COSTA, 2007 p. 60).

Hudson (2010, p.590) menciona que os fundadores da Cooperativa de Rochdale, a Sociedade Equitativa dos Pioneiros de Rochdale, “*eran obreros desempleados que venían de afrontar sin suerte una dura lucha por el mejoramiento de sus salarios*”. Ainda o mesmo autor argumenta que tal conquista dos trabalhadores, demonstrou a capacidade de luta e de organização coletiva dos trabalhadores. Para Santos e Rodriguez (2005, p.33), as cooperativas de consumidores de Rochdale tinham por objetivo “fazer oposição à miséria causada pelos baixos salários e pelas condições de trabalho desumanas, por intermédio da procura coletiva de bens de consumo baratos e de boa qualidade para vender aos trabalhadores”. Portanto, já

no século XIX o cooperativismo aspirava ser capaz de unir crescimento econômico e desenvolvimento social, tornando-se uma alternativa a outros modelos de gestão e de produção. Nesse sentido, o cooperativismo é um “movimento social que procurou, através da associação, fugir de uma opressão social resultante de um determinado período histórico e de um determinado sistema, ou seja, o capitalismo concorrencial do século XIX” (COSTA, 2007).

Dois pontos merecem destaque deste primeiro momento do cooperativismo moderno. Em primeiro lugar, as cooperativas são formas de associações entre as pessoas que livremente aderem à cooperativa. Uma vez associadas, as pessoas possuem poder de decisão, pois elas podem escolher e serem escolhidas como dirigentes. Por outro lado, as cooperativas, enquanto organização coletiva de trabalhadores formam um campo de relações políticas e econômicas, orientados por princípios como a democracia participativa, participação econômica por parte dos associados, educação, formação e informação (GADEA, 2006). Através da experiência de Rochdale surge a iniciativa de formular os princípios que até hoje regem uma sociedade cooperativa.

1 Livre adesão; 2 Administração democrática; 3 Sobre capital emprestado a cooperativa pagaria taxa de juros fixa; 4 Repartição do excedente econômico (sem que constitua formas de lucro capitalista); 5 Neutralidade política e religiosa; 6 Educação dos sócios; 7 Integração cooperativa (NASCIMENTO, 2019, p. 109).

Tais princípios, formulados no final do século XIX pelos pioneiros de Rochdale, regem as entidades cooperativas até dias atuais. No final do século XIX, em 1895, formou-se na Inglaterra a Aliança Cooperativa Internacional (ACI), com o objetivo de representar e instruir as organizações cooperativas do mundo todo. A ACI define uma organização cooperativa da seguinte forma: “Uma cooperativa é uma associação autônoma de pessoas unidas voluntariamente para prosseguirem as suas necessidades e aspirações comuns, quer econômicas, quer sociais, quer culturais, através de uma empresa comum democraticamente controlada” (ACI, *Apud* NAMORANDO, 2009, p. 96).

O cooperativismo moderno pode ser entendido como movimento social que surge num determinado contexto socioeconômico de desenvolvimento e expansão do capitalismo. Nesse caso, tal movimento buscou atenuar ou resistir aos impactos da revolução industrial na vida dos trabalhadores, vinculado a luta dos operários e suas reivindicações. Através da associação, os trabalhadores buscaram agregar forças a fim de escapar da dominação do capitalismo concorrencial do século XIX. (NAMORANDO, 2005; COSTA, 2007).

O contexto geográfico e social de surgimento do cooperativismo moderno são os países europeus que são o eixo central do capitalismo, Alemanha, Inglaterra e França. Entre as principais razões de surgimento do cooperativismo moderno no contexto do capitalismo industrial está o da “necessidade de enfrentar a concorrência de entidades mais poderosas, para não ficar à mercê das suas decisões unilaterais” (NAMORANDO, 2005, p.4). Tal necessidade surge num espaço em que a competição, no cenário capitalista, se dá de forma desigual fazendo com que pequenas iniciativas sejam ameaçadas de existência. Nesse sentido, pode-se conceituar uma cooperativa como: “uma sociedade de natureza civil sem fins lucrativos, constituída em função de interesses comuns de seus associados e baseada no princípio da ajuda mútua ou reciprocidade” (ALVES DA SILVA, 1992, p.55).

De forma geral o cooperativismo moderno aspira um horizonte possível de relações entre as pessoas baseadas na ajuda mútua e na cooperação. Para Namorando (2005), o movimento cooperativo surgiu intervindo no campo empresarial, porém, não impulsionado pelo lucro, mas, pela busca de benefícios direta aos cooperados. Portanto, atuando com um protagonismo próprio. Nesse sentido, desenvolveram-se cooperativas em distintos ramos do tecido social, tais como cooperativas de camponeses e agricultores, trabalhadores de serviços, profissionais liberais, pequenos empresários etc. Tradicionalmente o desenvolvimento da atuação cooperativista aconteceu com diferentes atributos e objetivos: cooperativas de consumo, cooperativas de crédito, cooperativas de compra e venda cooperativas de produção, cooperativas integrais (organizam totalmente a produção e o consumo), cooperativas habitacionais etc.

2.4 Modalidades de cooperativismo habitacional

As cooperativas são sociedades “(...) de natureza civil, sem fins lucrativos, constituída em função de interesses comuns de seus associados e baseada no princípio da ajuda mútua ou reciprocidade” (ALVES DA SILVA, 1992, p. 55). O cooperativismo habitacional representa uma maneira de associação de pessoas que, “frente a sua necessidade comum de moradia, contribuem com o esforço e a iniciativa de todos os seus associados para satisfazer de forma solidária essa necessidade” (NAVARRETE, 2008, p. 84). Sabe-se que as cooperativas se organizam em âmbito local ou regional, em centrais ou federações e, em confederações.

As cooperativas habitacionais surgem no âmbito das cooperativas de consumo, ou seja, especializadas na oferta de moradia para seus associados e familiares. A finalidade das cooperativas habitacionais é prover lugares para que seus sócios possam viver junto a suas

famílias. As cooperativas de habitação são uma forma de ter acesso à moradia em regime cooperativo, onde, “*El objetivo principal es lograr ventajas económicas para sus socios, lo que no excluye otros objetivos: sociales, culturales o ideológicos*” (APARÍCIO, 1993, p. 5).

Historicamente as cooperativas habitacionais, de um modo geral, têm atuado na lógica da propriedade privada, ou seja, a cooperativa facilita que seus associados tenham acesso à moradia como propriedade pessoal. Nesse sentido, pode-se dizer que a cooperativa funciona como instrumento facilitador para que determinada pessoa ou família adquira sua moradia, sua habitação. Tal ação, realizada pela cooperativa, se faz no âmbito do plano jurídico, onde a cooperativa “adquire a forma de uma pessoa jurídica, plenamente controlada e orientada pelos próprios interessados e que encaminha as suas ações com a finalidade de ter acesso a uma moradia dos mais baixos custos possíveis” (NAVARRETE, 2008, p. 84).

No entanto, o conceito de cooperativismo habitacional não compreende apenas um significado e atribuição, mas, diz respeito a entidades que se caracterizam de maneira diferentes pelas suas atividades e pelo seu modo de funcionamento. Aparício (1993), com base na classificação da Aliança Cooperativa Internacional (1990) e da Organização Internacional do Trabalho, identifica as seguintes categorias de cooperativas de habitação: “*Cooperativas de: acceso a la propiedad individual; alquiler simple; alquiler atribución; ayuda personal mutua; crédito a la construcción; propiedad colectiva; trabajadores de la construcción*” (APARÍCIO, 1993, p. 7).

Em relação às diferentes categorias mencionadas acima, pode-se dizer que: As Cooperativas de Propriedade Individual são as mais tradicionais, inclusive são as que existem predominantemente no Brasil. A finalidade dessa modalidade de cooperativismo é proporcionar moradias para seus sócios que obtém o título de proprietários do imóvel, após o término da construção. Esta modalidade mantém o caráter do regime de propriedade privada para os imóveis construídos. Já em relação as Cooperativas de Aluguel, Aparício (1993), explica que

Son aquellas en las que el socio es arrendatario de la vivienda que ocupa, si bien es copropietario del inmueble. Las aportaciones del socio tienen carácter de alquiler: cubren la contraprestación financiera de los préstamos que le hayan sido concedidos a la sociedad, por lo que su importe disminuye cuando se amortizan. La sociedad cooperativa sobrevive encargándose de la gestión y conservación. Los socios participan, aunque no gozan de un derecho privilegiado de uso que puedan transmitir (APARÍCIO, 1993, p. 7).

Sobre as cooperativas habitacionais caracterizadas pelo Aluguel por Atribuição, os sócios cooperados pagam um aluguel para cobrir o custo da amortização dos empréstimos

ainda pendentes. Nessa modalidade o sócio é também o responsável pela conservação do imóvel, pela manutenção e possíveis reparações. Após cumprir o período de amortizar a dívida os sócios passam a ser proprietários individuais e a sociedade cooperativa é dissolvida. (APARÍCIO, 1993). Já as Cooperativas de Ajuda Pessoal Mútua caracterizam-se por sua formação ser de pequenos grupos de associados que se organizam em cooperativas como equipes de trabalho com o objetivo de construir as próprias casas. As Cooperativas de Crédito à Construção caracterizam-se por ser cooperativas de empréstimos financeiros, principalmente créditos hipotecários designados à construção de habitações. As Cooperativas de Propriedade Coletiva, “*confieren a sus socios el uso de las viviendas a medio camino entre el alquiler y la propiedad Individual y cuyas otras características varían según los países*” (APARÍCIO, 1993, p. 10). Nessa modalidade, o associado, possui o uso privilegiado sobre a habitação, no entanto, o imóvel não é sua propriedade. Por fim, nas Cooperativas de Trabalhadores da Construção predomina o caráter da produção das moradias. Os associados são trabalhadores da indústria da construção e as cooperativas possuem por finalidade ser promotoras de habitações ou consumidores de habitação (APARÍCIO, 1993).

Entre os países que foram os pioneiros no desenvolvimento do cooperativismo habitacional estão: Dinamarca, França, Suécia, Alemanha, Espanha e Uruguai. (SOROLLA, 2011). A característica do cooperativismo, em grande parte desses casos é que o cooperativismo habitacional é voltado para o âmbito da habitação de caráter social.

Na França, Sorolla (2011) menciona que se desenvolveu um modelo de cooperativismo de habitação de caráter social, onde se destaca o modelo de aluguel simples e o HLM. As Sociedades de Moradias de Aluguel Moderado (HLM) (*Habitation à Loyer Modéré*, HLM), são um modelo de habitação direcionado para as populações de baixa renda. A característica do modelo francês, das HLM baseia-se no fato de que a propriedade da habitação pertence à cooperativa que aluga a habitação para o inquilino. Nesse regime cooperativo há distintas modalidades como o aluguel da moradia ou a propriedade do imóvel.

Já na Alemanha, Sorolla (2011) sustenta que as habitações de aluguel se canalizam através de grandes empresas, muitas, funcionando sob o regime do cooperativismo. “*Por otra parte las Cooperativas de vivienda alemanas se encuentran fuertemente vinculadas a la vivienda social y tienen unas características y peculiaridades especiales que les diferencian de otros modelos*” (SOROLLA, 2011, p. 22). O caso alemão destaca-se pelo fato de que as cooperativas podem ser vinculadas a associações do Governo Federal, de municípios, de empresas, de sindicatos, da igreja, de bancos, de companhias de seguro ou de pessoas civis. Sorolla (2011) ainda destaca que nesse caso, as cooperativas são entidades em que os sócios

constroem as moradias e fazem a gestão das cooperativas. De acordo com o mesmo autor, existem três modalidades distintas em funcionamento no caso alemão:

1.- Cooperativas que tienen como objeto Asesorar sobre la financiación y la construcción. 2.- Cooperativas que tienen como objeto construir viviendas para alquiler con derecho permanente de alojamiento. En estas el socio mediante la adquisición de una participación tiene el derecho de uso de una vivienda en las que se aplican la mayor parte de las normas del arrendamiento. 3.- Cooperativas que tienen como objeto la adquisición de forma gradual de la vivienda en régimen de propiedad individual. (SOROLLA, 2011, p. 24).

Entre as experiências coletivas de construção de habitações cuja característica é o uso do imóvel e não sua propriedade, a Alemanha registra as *Wohnprojekte* (projeto residencial) surgidas na década de 1970 e as *Baugruppen* (grupos de construção), surgidos na década de 1980.

Os *Baugruppen* são grupos constituídos por famílias, cujo número pode variar de 3 a 43 famílias, sendo todas as decisões tomadas em conjunto, desde a escolha do terreno, se este ainda não existir, a escolha do arquiteto, e até a fonte de financiamento da obra, o projeto do prédio, a tipologia habitacional, sua inserção urbana e a incorporação ou não de áreas recreativas (MOURA, 2010 *Apud* FIGUEIRA, 2019, p. 2).

Essa mobilização se caracteriza por excluir incorporadoras e construtoras do processo da construção habitacional. Entre os resultados Figueira (2019, p.3) destaca que são “construções de habitações maiores, com o preço de 25% a 35% menores que aqueles ofertados pelo mercado imobiliário cotidiano”. Em relação aos dados da sociedade alemã que vive em cooperativas habitacionais, onde o modelo de sessão de uso da habitação é o predominante, Etxezarreta, Cano e Merino (2018, p. 67), apontam que

El peso de las cooperativas de vivienda sobre el conjunto del parque construido es muy relevante y el modelo de cesión de uso es dominante, de manera que cerca de 5 millones de personas reside en cooperativas de vivienda (aproximadamente 6% de la población alemana) (ETXEZARRETA; CANO; MERINO, 2018, p. 67).

Na Suécia, desenvolveu-se um modelo de cooperativismo habitacional, inspirado no modelo alemão, e que, em sua origem não teve apoio de organismos públicos (GÓMEZ, 1993). Enquanto organização, as cooperativas habitacionais suecas possuem uma federação, a HSB. “*La HSB (Asociación de Inquilinos de Ahorro y Construcción) es la Federación Nacional del movimiento cooperativo de vivienda y agrupación formada por cooperativas de viviendas sin fines de lucro, propiedad de los consumidores y no tiene dependencia de ningún*

organismo público” (BRITT Apud SOROLLA, 2011, p. 24). La HSB está estruturada em três níveis: “*el de las cooperativas de viviendas propiedad de los inquilinos, el de las sociedades locales y el de la Federación Nacional*” (SOROLLA, 2011, p. 25). Nesse modelo o cooperado ocupa a habitação sem limitação de tempo. O objetivo do modelo sueco é a criação e execução de projetos de moradia para seus associados. Entre as funções da Federação Nacional (HSB), consta o de realizar assessorias técnicas, administrativas, financeiras e jurídicas aos seus associados além de prestar serviços bancários. “*En Suecia, la Federación Nacional de cooperativas suecas HSB gestiona en torno a 400.000 viviendas, de las cuales la mayor parte (310.000) corresponde al modelo asimilable a la cesión de uso (...)*” (ETXEZARRETA; CANO; MERINO, 2018, p.67).

A Dinamarca desenvolveu o modelo *Andel* de cooperativismo habitacional, cuja característica é serem *Cooperativas de Cesión de Uso*, ou seja, o imóvel não pertence ao associado, mas a cooperativa (SOROLLA, 2012). O significado do termo *Andel* designa participação ou ação (VIDAL-FOLCH, 2016). Embora esse modelo de cooperativismo habitacional iniciou suas atividades em 1911, os últimos 25 anos representou o momento onde o modelo *Andel* teve seu maior impulso. A principal característica desse modelo é em relação a propriedade que não pertence ao associado, mas a cooperativa. “*En el modelo Andel, un miembro de una cooperativa no compra una vivienda, sino que realiza una inversión monetaria a través de la cual accede a parte del valor de la propiedad y gana el derecho al uso de la vivienda*” (TURMO, 2004). Tal modelo de cooperativismo habitacional foi concebido como um instrumento

para que los inquilinos pudiesen adquirir vivienda colectivamente y de forma relativamente económica. En su concepción ideal, pretendía un equilibrio entre el burocratismo ligado al Estado del bienestar y la naturaleza anárquica del mercado - una tercera vía caracterizada por la solidaridad, la responsabilidad, la comunidad y la libertad, sustentada sobre la propiedad colectiva (ANDERSEN, 2006, p. 27).

No caso do modelo *Andel* existem dois tipos de cooperativas: “*las viviendas de nueva construcción que se han beneficiado de subvenciones del Estado, y las viviendas ya construidas que se han convertido en cooperativas. Los ocupantes de los pisos de rentas privadas pueden vender parte de sus viviendas y convertirlas así en cooperativas*” (APARÍCIO, 1993, p. 27). Nessa última modalidade, que são as mais numerosas no país, não existe inversão do Estado para tais habitações. Atualmente, existe na Dinamarca cerca de 125.000 habitações de cooperativas *Andel*. “*Desde 1975, cuando sólo había 20.000 viviendas*

Andel, el número de viviendas se ha multiplicado por cinco”¹⁰. Outro elemento que deve ser destacado da Dinamarca é o fato de haver legislação específica que rege a normativa sobre o cooperativismo habitacional do modelo Andel.

Na Espanha, Sorolla (2011, p. 16), aponta que “*las Cooperativas de Viviendas fueron uno de los primeros modelos cooperativos que surgieron y tenían como objetivo solucionar la necesidad de acceso a la vivienda a un precio asequible*”. Embora prevaleça na Espanha o modelo tradicional de cooperativismo habitacional, há um modelo de cooperativismo habitacional denominado de Cooperativas de Cesión de Uso que possuem outra dinâmica em relação as cooperativas tradicionais e é inspirado no modelo dinamarquês. De acordo com Sorolla (2011, p.17),

Cuando la propiedad cae de la Cooperativa y esto da paso al uso de las diferentes vidas sociales cooperativas que surgen de las Cooperativas de personas que viven en uso. En este sentido, la persona asociada a una determinada cooperativa se convierte en copropietario, primero como socio de la cooperativa y segundo como usufructuario de la vivienda.

Ainda que, na Espanha, o modelo predominante do cooperativismo habitacional seja o da propriedade privada (SOROLLA, 2011), existem casos de cooperativas de sessão de uso com base no modelo Andel nas cidades de Madrid e Barcelona. A característica do modelo é que os cooperados assumem o custo da construção do imóvel ou de sua reabilitação, em casos de imóveis antigos, através de um investimento inicial ou de um crédito, oferecidos por bancos públicos ou privados, que os cooperados vão, aos poucos, amortizando em cotas mensais. Em Barcelona se destacam as cooperativas *La Borda* e *Sostre Civic* como casos de cooperativas de sessão de uso, já em Madri podem ser citadas as cooperativas *Entrepatis* e *Oikoop*.¹¹ Nesses casos, a propriedade da casa não pertence aos associados da cooperativa, os associados da cooperativa são proprietários de todo o conjunto habitacional, ou seja, todos os membros da cooperativa são proprietários do conjunto habitacional e faz uso o gozo de suas moradias. Nesse sentido, pode-se dizer que no caso do modelo Andel as características são: os associados da cooperativa são co-proprietários do imóvel, não possuem finalidade de lucro, possuem direito individual de uso da moradia, funciona de forma democrática onde todos os membros da associação são obrigados a participarem das esferas de decisão da cooperativa, para ser sócio de uma cooperativa Andel, o usuário deve pagar uma cota de acesso que

¹⁰ *Cooperactiva, repensando otra forma de vivienda*. Disponível em: <https://satt.es/cooperactiva-repensando-otra-forma-de-vivienda/>. Acesso em 18 de out. de 2021.

¹¹ *Cooperactiva, repensando outra forma de vivenda*. Disponível em: <https://satt.es/cooperactiva-repensando-otra-forma-de-vivienda/>. Acesso em 18 de out. de 2021.

depende do tamanho da habitação ou do conjunto habitacional, o sócio a qualquer momento pode deixar a cooperativa e recuperar sua cota paga no ingresso e, por fim, o modelo Andel, possui uma legislação própria (TURMO, 2004 *Apud* SOROLLA, 2011). A legislação própria do modelo Andel foi promulgada na Dinamarca em 11 de outubro de 2018, trata da Lei nº 1.231, Sobre associações habitacionais cooperativas e outras associações habitacionais (*Bekendtgørelse af lov om andelsboligforeninger og andre boligfællesskaber*)¹².

Em relação ao caso do cooperativismo habitacional espanhol, em suas diversas modalidades, Sorolla (2011), menciona que não existe apoio institucional público estatal e não possuem marco jurídico próprio. Além disso, são experiências que, na modalidade de sessão de uso, está ligada ao âmbito da Economia Social. No caso espanhol ainda há uma especificidade que é o fato de que após a construção das moradias, a sociedade cooperativa pode ser dissolvida, ou seja, a finalidade da constituição da cooperativa é a construção das casas (FAJARDO, 2009 *Apud* SOROLLA, 2011). No entanto, o caso espanhol registra ainda uma sólida base de organização associativa que é a organização das cooperativas de habitação em nível regional e nacional. Nesse sentido, Sorolla (2011), menciona que em nível nacional, há a CONCOVI (*Confederación de Cooperativas de Viviendas de España*), “*es una Asociación de carácter representativo de ámbito estatal, constituida para la defensa, coordinación y asesoramiento de las Entidades Cooperativas afiliadas. Se constituyó el 22 de Abril de 1988*” (SOROLLA, 2011, p. 33). As federações de cooperativas de habitação regionais que fazem parte da confederação – CONCOVI – são: *Federación de Cooperativas de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Madrid (FCV)*, *Federación de Cooperativas de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Valencia (FECovi)*, *Federación de Cooperativas de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Aragón (FACovi)*, *Federación de Cooperativas de Vivienda y Rehabilitación de la Comunidad de Andalucía (FEDEVIAND)*, *Unión de Cooperativas de Viviendas de Galicia (UGACovi)*, *Federación de Euskadi (BIZIKOOP)*, *Federación de Cooperativas de Viviendas de Canarias (FECOVICA)*¹³. Tais federações representam a organização das cooperativas habitacionais no nível regional, esses órgãos prestam serviços de assessoria técnica e representação jurídica (SOROLLA, 2011).

Embora existam diversos modelos do cooperativismo habitacional, cujas funções se diversificam entre construção de novas moradias, reabilitação e melhora de moradias antigas,

¹² Disponível em: <https://www.retsinformation.dk/api/pdf/216034>. Acesso em 23 de mar.de 2023.

¹³ *Federaciones Territoriales*. Disponível em: <https://concovi.org/federaciones-territoriales/>. Acesso em 23 de mar. de 2023.

de compra ou de aluguel, enfim, a finalidade é alojar os sócios cooperativados e suas famílias. O cooperativismo habitacional está ligado a uma perspectiva de efetivação do direito à moradia, e como tal, sua atividade acontece no rol das políticas sociais ou públicas. Se por um lado se diz que a finalidade das cooperativas de habitação é a construção de moradias e contribuir para a melhoria das condições habitacionais, por outro, deve-se dizer que o cooperativismo, enquanto organizações coletivas de setores da sociedade civil organizada formam um campo de relações políticas e econômicas, orientados por princípios como a democracia participativa, participação econômica por parte dos associados, educação, formação e informação (GADEA, 2006).

CAPÍTULO 3 AS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO URUGUAI

No Uruguai, a questão da moradia enquanto objeto de governo e problema social surge, entre outros fatores, da conjunção entre políticas econômicas liberais aplicadas em distintas épocas do país e políticas de moradia dirigidas às classes medias e altas do país que produziram efeitos significativos na constituição da renda fundiária (MARTIN, 2003). É nesse cenário que a questão da moradia popular entra no rol das políticas públicas, situada num contexto socioeconômico em que há uma relação entre a questão da moradia e o processo histórico do acúmulo e distribuição da renda fundiária.

De acordo com Magri (2015), houve cinco ciclos relacionados ao debate sobre o direito à moradia e as políticas habitacionais. O primeiro deles, entre o final do século XIX e as duas primeiras décadas do século XX, onde se tratava sobre o papel do Estado na questão da moradia popular. Nesse âmbito, as ideias sobre políticas higienistas, filantropia ou caridade surgem com força e é nesse sentido que é discutido a questão da habitação popular; Entre 1920 e 1960 se destaca o papel do Estado e a questão da inclusão da classe trabalhadora na sociedade industrial que emergia nessa época. Nesse período a moradia passa a ser visto como um direito e assim, o Estado, passa a tomar uma posição central e estratégica na produção desse direito. O acesso à moradia é feito através da inclusão social, pelo trabalho, de modo que, as políticas habitacionais são feitas no âmbito corporativo visto que apenas alguns setores específicos tinham acesso à habitação. Entre 1960 e 1990 há um ciclo intenso relacionado à política habitacional que acompanha o cenário conturbado do país, com a ascensão da ditadura civil-militar e a redemocratização do país. Tal período também se caracterizou pela forte produção normativa e pela criação de instituições destinadas à política habitacional. A questão do direito à moradia passa ser debatido num sentido universalista e não mais corporativo. Nesse período há também um debate sobre a finalidade social do direito à moradia mas também os fins produtivos que estão relacionados a esta área que envolve interesses financeiros. Nesse embate, a questão do bem-estar social, da monopolização da esfera pública na produção de moradias passa a ser questionada.

Entre 1991 e 2004 acontece a ruptura do modelo de produção e de acesso à moradia como um direito social ao mesmo tempo em que são realizadas reformas radicais em relação a produção legal e instrumental de políticas públicas e sobre o papel do Estado na sociedade. Um quinto período inicia em 2005 onde as ideias progressistas discutem as reformas

necessárias para se ter uma nova organização e função do setor habitacional. Conforme menciona Portillo (2010, p. 90),

El Estado Uruguayo tiene una larga trayectoria en materia de políticas habitacionales, desde la lejana creación del Banco Hipotecario a principios del siglo XX, la legislación inquilinaria que se desarrollara también desde esas épocas, la consagración del derecho a la vivienda, la creación del Instituto Nacional de la Vivienda, la denominada Ley Serrato, hasta la sanción en diciembre de 1968 de la Ley 13.728.

As políticas habitacionais resultam de um processo histórico que reflète o contexto social de seus agentes, mas também refletem a disputa em torno da moradia, pois, se por um lado, a moradia é percebida como um direito, por outro, ela é percebida como mercadoria. É no âmbito deste conflito que a questão da política habitacional será abordada.

3.1 Uma perspectiva sobre a questão habitacional no século XIX

O Uruguai iniciou sua introdução à economia global, no século XIX, enquanto país marginal do capitalismo. Enquanto países do capitalismo central, tal como a Inglaterra, adquiriam produtos vindos de países periféricos para o desenvolvimento de sua indústria, Uruguai era um país de produção de matéria-prima, sua economia tradicional,

estaba caracterizada por el absoluto predominio de la ganadería vacuna extensiva y de la actividad comercial centrada en el puerto de Montevideo. El principal producto de la ganadería basada en la pradera natural y el vacuno criollo era el cuero con destino a la exportación hacia Europa (YAFEE, 2020, s/p).

A modernização rural que é realizada entre os períodos de 1876 a 1886 e consistiu na afirmação da propriedade privada da terra, “*mediante el estímulo y la casi imposición (medianería forzada) del alambramiento de las unidades productivas y la regularización y registro de los títulos de propiedad sobre la tierra así como las marcas y señales sobre el ganado*” (YAFEE, 2020, s/p). Esse período sociopolítico do país, denominado como militarista, teve seu elemento central no fortalecimento do Estado através da centralização política. Para Abella (2003) a estabilização política dessa época foi resultado da criação em 1871 da Associação Rural do Uruguai que influenciou a estabilização política e institucional do estado liberal modernizando a agropecuária e consolidando o latifúndio de bovinos.

Outra importante transformação ocorrida no século XIX foi a reforma educacional através do projeto de lei *Ley de Educación Común*, proposta por José Pedro Varela (1845-

1879) e apresentada ao então presidente (militar) Lorenzo Latorre. Esse projeto de lei que aprovado no ano de 1877 e transformado em lei, estabelecia o ensino escolar laico, gratuito e obrigatório. Para Rivero (2010), Varela defendia a educação, o acesso à educação como um direito pois via na educação, o instrumento para a transformação social, “*la ilustración como locomotora del progreso*” (RIVERO, 2010, p. 53). Num Uruguai do século XIX onde a vida política era marcada por motins e tumultos, Varela entendia que para alcançar um governo democrático e republicano só podia ser adotado através da educação (RIVERO, 2010).

Para establecer la república, lo primero es formar los republicanos; para crear el gobierno del pueblo, lo primero es despertar, llamar a la vida activa, al pueblo mismo; para hacer que la opinión pública sea soberana, lo primero es formar la opinión pública y todas las grandes necesidades de la democracia, todas las exigencias de la república, sólo tienen un medio posible de realización: educar, educar, siempre educar (VARELA Apud RIVERO, 2010, p. 58).

Do ponto de vista do desenvolvimento urbano e da acumulação da renda fundiária, Jager (1999), identifica os períodos de 1860 à 1929 de acumulação extensiva. cuja característica era de “*regulaciones liberales referente al sector de construcción y al desarrollo urbano*” (JAGER, 1999, p. 5). O mesmo autor menciona que esse é o período em que há uma expansão urbana baseada na venda de terras estatais aos setores privados. A partir desse ponto é que se estabelece um mercado de terras e passa a funcionar o aluguel urbano (JAGER, 1999). O período do final do século XIX (1860) até início do século XX (1929) é marcado pelo desenvolvimento extensivo, onde predominava a regulação liberal referente ao setor da construção e do desenvolvimento da infraestrutura urbana.

A capital uruguaia, Montevidéo, encontrava-se em situação de expansão, cujo contexto econômico era marcado pela abertura aos capitais especulativos (JAGER, 1999). O desenvolvimento extensivo da capital foi marcado pela construção de sua infraestrutura, principalmente, pela construção de ruas e de saneamento básico. Nesse sentido, o setor da construção civil teve um importante papel na criação de vias para o transporte urbano. Com o monopólio da infraestrutura do transporte urbano e também pela especulação com os terrenos urbanos, que eram adquiridos, pelos setores privados, antes da criação e fornecimento dos serviços públicos, mas, vendidas por um valor acima do comprado, conforme menciona Jager (1999). Nesse contexto o mesmo autor defende que houve um acúmulo de capitais do setor privado, ligados ou não a construção civil.

Em relação à população urbana, Rial (1984), aponta que grande parte da sociedade montevideana era composta de uma classe popular. Isso significa que apenas pequenos setores

da sociedade, como os grandes donos de terra (*terratenedores*), a burguesia comercial e financeira, o empresariado da indústria, funcionários públicos e profissionais burgueses em vias de ascensão social estavam excluídos dessa grande maioria da população. Outro fator destacado pelo autor é a presença de imigrantes europeus que, em sua maioria, chegaram à Montevideu, permanecendo na zona urbana e trabalhando em indústrias locais. Em sua grande maioria, os imigrantes trabalhavam em fábricas de diferentes ramos da indústria da capital. Outro ponto a destacar em relação a massa de imigrantes foi em relação a organização dos trabalhadores, grêmios e sindicatos, pois a presença dos imigrantes europeus foi determinante na criação e mobilização da classe operária ainda no final do século XIX.

Rial (1984) defende que grande parte da população urbana que vivia nesse período fazia parte da classe popular. Tratava-se de um grande grupo populacional que vivia em casas de inquilinato e em “*conventillos*” (cortiços, casas de alugueis, grandes casas em que eram alugadas peças ou quartos). Nesses ambientes, prevaleciam problemas de higiene, problemas de saúde pública, superlotação, etc. As habitações desse período eram construídas a partir de iniciativas privadas, ou seja, sem uma política no qual o Estado fosse o principal ator. De acordo com um senso realizado em Montevideu, em 1908, as casas de inquilinato estavam em sua grande maioria situadas em zonas centrais da capital. “*El 52% de los cuartos de conventillos se encontraba en las secciones judiciales n° 1 a 6, o sea, dentro de los límites del viejo ejido colonial, la bahía y el Río de la Plata, y el 17% en la ciudad vieja, en el antiguo casco de la ciudad española*” (RIAL, 1984, p. 141). De acordo com o mesmo senso, a população uruguaia era composta de 1.042.686 habitantes, destes, 30% residia em Montevideu. Cerca de 71% da população montevideana alugava suas habitações e apenas 10% dos setores populares eram proprietários. Sem leis de restrições ou proteção que regulamentassem as relações entre locatário e inquilino até 1927, o mercado de alugueis, seguia as leis da oferta e demanda de acordo com o contrato comercial estabelecido entre locatário e inquilino (MARTIN, 2005), ou seja, não havia uma atuação direta do Estado no sentido de regulamentar a questão da moradia e do mercado imobiliário.

O acesso à moradia, no século XIX, para as classes populares era feito através de iniciativas de empresas privadas, através de compra e venda de imóveis ou do aluguel, casas de inquilinato ou construções de “*conventillos*”. Até o ano de 1867, no *Barrio Sur*, em Montevideu, foram construídos cerca de 115 “*conventillos*” (MAGRI, 2015). No final do século XIX, mais precisamente entre 1889 e 1908, “*los sectores populares constituían el 80% de la población y, de acuerdo con censos de la época, eran inquilinos ya que, en 1899, el inventario de vivienda arrojaba un 63% arrendadas y en 1908, un 65%*” (RIAL, 1984, p. 143).

Nesse cenário, os bancos privados e alguns agentes especuladores se dedicavam a vender terrenos e somente alguns bancos elaboraram projetos de construção (RIAL, 1984). Nessa perspectiva, vale destacar o projeto do empresário espanhol Emílio Reus, no final do século XIX, realizado junto ao Banco Nacional e de um grupo de trabalhadores, planejou a construção de um projeto habitacional de 498 moradias para setores populares (MARTIN, 2005). Embora esse projeto fosse realizado, ou seja, construiu-se casas para as pessoas, a especulação fundiária também teve sua atuação, “*tanto en su etapa inicial de cambio del uso rural al urbano, como en la etapa final de venta directa a posibles compradores de lotes*” (RIAL, 1984, p. 146). A partir de tal dado, percebe-se que não havia uma presença do Estado com finalidade de organizar, planejar ou controlar o processo da produção de moradias, mas uma iniciativa do campo privado que produzia habitações e lucrava com tal processo.

Somente no ano de 1878 que acontece a primeira intervenção estatal no campo da habitação no Uruguai. Trata-se da criação da *Ley de Conventillos*, estritamente de caráter sanitário, onde se buscava obrigar os proprietários a melhorar as condições de habitação dos “*conventillos*”, suas estruturas e condições higiênicas (MAGRI, 2015). Embora houvesse tal intervenção, o Estado caracterizava-se por sua atuação indireta em relação ao problema social.

Conforme aponta a mesma autora, o discurso higienista predominou no século XIX legitimando as ações e intervenções estatais. No entanto, outro elemento que caracterizou as intervenções públicas na questão da moradia popular foi o discurso religioso da Igreja Católica que defendia a filantropia no sentido de “ajudar os pobres”. Nesse sentido a habitação não era vista como um direito, ou seja, a melhora na condição de vida dessas populações estava ligada a questão filantrópica ou solidária que refletia o efeito do discurso religioso sobre as elites locais e o poder público (MAGRI, 2015).

No final do século XIX e início do século XX a questão da moradia popular é tratada pelo Estado de forma indireta, outorgando ao setor privado (bancos, construção civil entre outros agentes) o papel central de ator do processo de produção habitacional. Seja do ponto de vista da infraestrutura urbana ou da produção de habitações para grande parte da população, o Estado não aparece como agente principal do processo. Esse cenário é modificado no século XX quando o Estado, no Uruguai, passa a ocupar um lugar de agente interventor no plano social.

Portanto, num primeiro momento, localizado entre o final do século XIX e início do século XX, percebe-se um investimento na infraestrutura urbana e a produção de moradias populares a cabo das iniciativas privadas. Conforme menciona Magri (2015), o acesso à moradia para os grupos de trabalhadores era feito pelo mercado, a partir da venda de imóveis

ou do aluguel da casa, no entanto, não havendo regulação alguma. Além disso, os cortiços, “*conventillos*”, quartos, ou casas de inquilinato, serviam de habitação para os trabalhadores de algumas empresas, para os imigrantes e outras populações que viviam em condições de vulnerabilidade social.

Algunos empresarios industriales construían barrios como inversión y utilidad funcional de cercanía para alojar a sus obreros, los casos del frigorífico Liebig's en Fray Bentos (1870), la compañía del ferrocarril (1890) en el barrio de Peñarol en Montevideo y en el barrio del Cerro en 1916 casas para los operarios del frigorífico Artigas. Desde el mercado inmobiliario los emprendimientos de Emilio Reus proporcionaron entre 1888 y 1892 casi medio centenar de viviendas de alquiler en los barrios Reducto y Sur (MAGRI, 2015, p. 44).

A emergência do discurso higienista na questão social apareceu a partir de três acontecimentos. Em primeiro lugar as epidemias de tifo e de febre amarela no final do século XIX, junto ao problema da superlotação e da falta de estrutura e de serviços básicos que havia nas localidades urbanas; o aumento da população com a vinda de imigrantes europeus que, em sua maioria, acomodaram-se em zonas urbanas, no Uruguai, como mão de obra para as indústrias do couro, da carne e das ferrovias e por fim, a estrutura da cidade colonial que foi questionada pelas ideias de modernização oriundas da Europa. Nesse sentido a reconfiguração de algumas cidades como Montevideú obedeceu aos modelos europeus. Aos poucos os *conventillos* foram sendo destruídos e o tecido urbano iniciou seu movimento de expansão (MAGRI, 2015).

As mudanças ocorridas no final do século XIX no Uruguai vão de encontro às ideias de higienização da cidade. A partir da criação de leis e de políticas feitas a partir do Estado, “*se propician la rehabilitación de los espacios urbanos poniendo énfasis en las zonas centrales de la ciudad, tratando de resolver cuestiones de hábitat que hacen a los precios del suelo, de la construcción y otros problemas sociales como la tugurización y la inseguridad*” (MAGRI, 2015, p. 24).

É mister dizer também que, esse novo modelo de cidade, que é engendrada em solos uruguaios, obedece à lógica da industrialização, ou seja, trata-se de uma cidade que é adaptada e reconstruída de forma funcional pois, a infraestrutura do hábitat (público e privado) não estava adequada ao impulso transformador do capitalismo industrial (MAGRI, 2015). A construção da cidade do século XX obedece a um padrão europeu que é baseado na dinâmica do capitalismo. “*Este nuevo urbanismo imaginaba una ciudad adecuada al estadio de acumulación, presentando una combinación de rediseño de la estética urbana y de atención a los problemas que la concentración demográfica dependiente de la demanda de mano obra*

requería (MAGRI, 2015, p. 36). A mesma autora, ainda explica que, no Uruguai, o fator da migração de pessoas para a cidade em busca de trabalho nas indústrias, a concentração de grupos sociais em zonas específicas da cidade, próximas a indústrias, as condições de vida dos trabalhadores, a falta de infraestrutura urbana resultaram na necessidade de mudanças em torno do urbano. Nesse sentido que a preocupação sobre a construção de casas para trabalhadores se tornou uma necessidade, mas também uma questão reivindicada pelos próprios trabalhadores organizados em sindicatos, agremiações, mas também por setores da elite e da igreja católica que exerciam influência na época. Vale dizer que, a lei das 8 horas de trabalho foi normatizada em 1915¹⁴, até então, as condições de precarização do trabalho, sem normativa específica, vulnerabilizavam a vida dos trabalhadores.

Assim como a habitação não era vista como um direito, não havia presença do Estado como um interventor social e econômico que planeje a sociedade. Imagem que só passará a existir no século XX. Nessa perspectiva, a moradia é vista como uma mercadoria e como tal é pensada e planejada pelo mercado (bancos, agentes imobiliários, agentes privados, construção civil, etc.). A moradia passa a atuar sobre a lógica capitalista, no momento em que ela é apropriada como mercadoria, pois, ela passa a atuar sobre a terra, configurando seu valor e modificando-o dependendo de alguns fatores.

Em suma, no século XIX a questão da moradia parece responder aos interesses do sistema de acumulação. No entanto, no século XX a moradia terá um significado social, será abordada enquanto direito. Nesse sentido, a preocupação pela habitação e seu acesso será objeto de preocupação do Estado que passa a ocupar uma posição central no direcionamento de políticas sociais. “*El Estado se complejiza creando normas y procedimientos que van ordenando las relaciones privadas, sociales y ciudadanas*” (MAGRI, 2015, p. 31).

A política de estímulos dirigida a partir do Estado, de forma indireta, marca tal período em que há uma atuação do setor privado na construção de moradias destinadas as classes populares e na produção da cidade. Há um investimento na infraestrutura urbana, com a criação de ruas e vias para o transporte urbano tendo empresas privadas e elite local como os principais protagonistas (MAGRI, 2015 b). A implantação de conjuntos habitacionais em lugares não urbanizados que demanda a instalação de serviços públicos, tais como saneamento básico, luz, ruas e calçamento, serviços de infraestrutura em geral, conferem

¹⁴ A lei 5.350 do ano de 1915 estabeleceu a jornada de trabalho de 8 horas diárias, pois, até aprovação da lei, uma jornada de trabalho, no Uruguai, durava entre 12 e 15 horas diárias. A lei 5.350 possuía nove artigos. In: *Las ocho horas cumplen 100 años en Uruguay*. Disponível em: <https://www.elobservador.com.uy/nota/las-ocho-horas-cumplen-100-anos-en-uruguay-2015111718330>. Acesso em 26 de jan. de 2023.

determinado valor a terra, tais elementos também serão elementos para a especulação imobiliária. Esse tipo de investimento só aparecerá no século XX.

Todo esse investimento na cidade faz também que a circulação de capitais através do investimento fez com que o solo urbano tenha um valor de mercado, pois através dele é que a compra de imóveis, sua locação ou venda, faz com que o mercado imobiliário, o setor da construção civil, os bancos, entre outros agentes privados atuassem na produção da cidade. Nesse sentido, a produção de moradias de populares atende a uma demanda da sociedade industrial. Magri (2015) assinala que o final do século XIX marcou uma primeira etapa da discussão e enfrentamento da questão da moradia, caracterizado pelo liberalismo e o despertar do Estado (1878-1920).

3.2 A inserção do estado no século X como agente promotor habitacional

Do ponto de vista político e social, o início do século XX foi marcado pela melhora na criação de gados, pela expansão urbana, por um programa de imigração seletivo, *“praticada por el Partido Liberal o Colorado en las décadas anteriores, discriminatória hacia africanos, asiáticos y ameríndios, generó una base social nueva con cultura laboral europea”* (ABELLA, 2003, p. 149). O presidente José Batlle y Ordoñez é eleito em 1903, e é nesse período em que se dá o período marcado pelo *“primer batllismo”*¹⁵, de 1903 até 1916. A marca desse período é o Estado intervencionista nos planos econômico e social. *“Este primer batllismo impulsó una amplia política de industrialización, nacionalizaciones y estatizaciones que hicieron del estado un agente económico de primer orden para las dimensiones de la estructura económica del país”* (YAFEE, 2020, s/p).

A marca do Partido Colorado, no governo, no início dos anos XX se dá no plano social, caracterizado por uma maior afinidade com os interesses urbanos que com os setores pecuários¹⁶ (*ganaderos*); e no plano político institucional, *“la tradición colorada ha sido, desde su fundación, predominantemente, una tradición política republicana”* (GARCÉ; YAFFÉ, 2004, p. 96). Duas correntes ideológicas se desenvolveram no interior do Partido Colorado nesse período. Uma corrente de tom social-democrata e outra, de forte influência do

¹⁵ José Pablo Torcuato Batlle y Ordoñez foi presidente do Uruguai de 1903 à 1907 (primeira presidencia) e de 1911 à 1915. No entanto, seu substituto presidente Cláudio Williman (1907-1911) é considerado um sucessor do ideal batllista.

¹⁶ Em meados dos anos 2000, a agropecuária e a silvicultura representavam juntas 5,6 % do PIB do Uruguai. A pecuária (carne bovina, ovina, e produção de leite) era a principal atividade de 56% das propriedades rurais, no ano 2000.

liberalismo econômico. A primeira, explicam Garcé e Yaffé (2004, p. 96) se desenvolveu em torno da figura de José Batlle y Ordoñez¹⁷.

La tradición batllista, al menos hasta mediados de la década del 60', confiaba en el dirigismo estatal. Se consideraba que el progreso del país estaba estrechamente ligado a la industrialización, y que esta no era posible sin la orientación y la protección del Estado (GARCÉ; YAFFÉ, 2004, p.96).

Trata-se de uma forte corrente que se desenvolveu no Partido Colorado que colocava o Estado como uma função importante na promoção do desenvolvimento econômico do país. A segunda corrente dentro do partido, identificada pelos mesmos autores, se expressou por mais de cinquenta anos através de diversas frações em oposição ao “batllismo”. “Sin embargo, desde mediados de los años 60', esta corriente logró penetrar en el ‘batllismo’, resignificarlo y liberalizarlo. Desde entonces, la tensión entre ambas se instaló dentro del propio batllismo” (GARCÉ; YAFFÉ, 2004, p.96).

No século XX tem-se um forte desenvolvimento da grande indústria no país, salvo a indústria frigorífica, “que se instaló y desarrolló a partir de 1905, se trataba de una industria cuya modalidad predominante era el pequeño taller manufacturero con baja dotación de trabajadores y escasa incorporación tecnológica” (YAFEE, 2020, s/p). De modo que a modernização econômica operada nesse primeiro período *batllista* era centrada na dinamização da economia urbana industrial e no crescimento de empresas públicas. As legislações sociais operadas no plano social pelo primeiro *batllismo* que deu um renovado impulso ao intervencionismo com um forte tom popular desenvolvendo uma ampla legislação social e trabalhista. Em 1915, foi aprovada a *Ley de las Ocho horas (Ley 5350/15)*, que fixava a jornada de trabalho diária em até 8 horas. Yafee (2020) sintetiza o período *batllista* dizendo que o período da modernização política corresponde ao “*primer batllismo*” (1903-1916) cujo componente central de renovação é a crescente expansão de atributos e do aparelho do Estado. “En la segunda, correspondiente a la ‘república conservadora’ (1916-1933) el elemento

¹⁷ José Pablo Torcuato Batlle y Ordoñez nasceu em Montevideu, 1856 – 1929. Foi um político e jornalista uruguaio. Foi presidente da República em duas ocasiões (1903-1907 e 1911-1915). Era filho de Lorenzo Batlle, que também foi presidente do Uruguai entre 1868 e 1872. Sua política social, conhecida como “batllismo” conquistou apoio social. Promoveu leis sociais a fim de melhorar a situação dos trabalhadores e teve apoio de setores anarquistas e socialistas. Enfrentou o capital britânico que dominava os serviços públicos básicos no Uruguai, enfrentou também os latifundiários e setores da agropecuária e também os setores conservadores da igreja católica. Apoiou a criação da lei do divórcio e do sufrágio feminino. Impulsionou a reforma da Constituição Uruguaia de 1830, o que o levou a presidência em ambas as oportunidades, logrando que se sancionara uma nova Constituição em 1917 que estabelecia um regime de governo colegiado. Suas ideias transcenderam seu governo e deram lugar a formação de uma tendência dentro do Partido Colorado, o “batllismo”. Disponível em: https://www.biografiasyvidas.com/biografia/b/batlle_y_ordonez.htm. Acesso em 03 de set. de 2021.

central de la modernización política está en la democratización del sistema político” (YAFEE, 2020, s/p). A ampliação da participação cidadã na vida política e a institucionalização do pluralismo político constituem os marcos das novidades políticas do período identificado como *primer batllismo*, tais fatores se dão a partir de 1916.

Em 1907, com a emergência do debate na esfera do poder público sobre as condições de vida nos “*conventillos*” e a questão da habitacional da população, discute-se a possibilidade e a necessidade de se criar linhas de crédito para que a classe trabalhadora pudesse ter acesso a compra de moradias ou acesso a autoconstrução de suas casas (MAGRI, 2015). Criam-se propostas para melhorar as condições de moradia da classe trabalhadora, alguns setores da sociedade propõe a exoneração de impostos nacionais e municipais para àqueles que construíssem moradias em melhores condições para seus trabalhadores (MARTIN, 2005). Em 1911, o intendente de Montevideu propôs a proibição de novas construções de “*conventillos*”¹⁸ a fim de terminar com os problemas de superlotação e insalubridade que acometia a população trabalhadora (MARTIN, 2005).

Magri (2015) chama atenção para o fato de que a grande maioria dos trabalhadores urbanos, no início do século XX não eram proprietários de suas moradias. Tornar os trabalhadores proprietários significava inserir e envolver tais pessoas na nova ordem social baseada na industrialização. Essa transformação requeria toda uma mudança em relação aos hábitos de vida, todo um investimento em disciplina a fim de transformar os hábitos de vida dessa população, toda uma implementação de novos parâmetros de vida a fim de produzir o cidadão. “*Estos parámetros de conducta se incorporan a la educación primaria, con el objetivo de forjar ciudadanos disciplinados para el nuevo orden*” (MAGRI, 2015, p. 50).

A propriedade privada não é um dado natural, nem uma conquista de uma classe, mas uma atribuição social. Este dado é um elemento importante, pois, a partir dele, pode notar-se como que a propriedade privada é construída socialmente, no ambiente urbano. A propriedade privada funciona num paradigma social que estrutura a vida da população, que envolve as pessoas através do pertencimento dessa nova ordem social. Nesse sentido, a disciplina e a educação funcionam como estratégias e práticas pelas quais a população incorpora novos hábitos de vida, que são requeridos pela civilização ocidental europeia. Ao mesmo tempo, fazer do trabalhador um proprietário significa conferir um capital simbólico nele, que faz com

¹⁸ *Conventillo* ou casas de *Inquilinato* é o nome dado aos alojamentos ou moradias coletivas em que várias famílias compartilham a habitação. O arrendamento do quarto incluía o uso de áreas comuns como banheiros, cozinha, pátio e tanques de lavar roupas. Essas moradias eram ocupadas por famílias de baixa renda e famílias de imigrantes que viviam no Uruguai no final do século XIX e meados do século XX. In: Los conventillos: escenario de la vida familiar. Disponível em: https://rea.ceibal.edu.uy/elp/las-familias-de-ayer-y-de-hoy/los_conventillos_escenario_de_la_vida_familiar.html. Acesso em 15 de jan. de 2023.

que o sujeito incorpore em sua subjetividade um atributo que lhe confere um ganho social, que reflete em sua autoestima, um novo status social. A transformação do trabalhador em trabalhador proprietário significa essa mudança (ideológica) em seu status social, é o envolvimento direto com a estrutura da sociedade capitalista. Na hierarquia da sociedade capitalista isso significa um acontecimento importante, pois ao mesmo tempo que é concedido o estatuto de proprietário ao trabalhador, esse processo é feito através da concessão do Estado ou do mercado, como espécie de reconhecimento desse novo status social que o trabalhador alcança. Do ponto de vista da ideologia desse tipo de sociedade esse fenômeno representa a construção de uma nova classe social que reconhece o sistema capitalista como o sistema que reconhece o trabalhador como o sujeito merecedor dessa ascensão hierárquica.

Ainda no início do século XX houve outro projeto de construção de moradias populares, iniciado em 1906 com o nome de Rossell e Rius, como referência a seus criadores. Ao contrário do projeto de Reus, tal projeto foi pensado e construído para oferecer moradias a grupos sociais de baixa renda. Segundo Martin (2005, s/p.):

El proyecto construyó 156 viviendas en diversos barrios de la ciudad, como es el caso del Reducto, zona caracterizada por la concentración de fábricas de diferentes ramas de la industria. Las viviendas eran alquiladas a muy bajos precios, pudiendo ser adquiridas posteriormente.

Rial (1984) salienta que de acordo com os salários da época, as casas construídas por iniciativa de Reus estavam ao alcance de alguns trabalhadores especializados com maior capacidade de renda, ou seja, não estavam ao alcance de todos os cidadãos. Além disso, tratava-se de uma iniciativa privada, que embora, houvesse algum tipo de filantropia, ela significava a produção de moradias populares a partir da iniciativa privada. Em relação a produção de habitações pelo projeto Rossel e Rius, é necessário dizer que as casas ofereciam melhores condições de vida para seus ocupantes em relação as moradias dos “*conventillos*” e inquilinatos. Tais construções proporcionavam melhores condições de vida, pois, além de oferecerem mais espaços, havia água corrente, luz conexões para obras sanitárias, ou seja, com melhores condições de habitação (RIAL, 1984).

Ainda no contexto do discurso higienista, de viés caridoso e filantrópico, em 1907, alguns atores do campo empresarial, do ramo da construção, enviaram ao parlamento uma recomendação para a criação do *Banco Obrero*. No projeto citava-se a preocupação por melhorar a situação da classe trabalhadora. De acordo com Magri (2015, p. 51), em 1905, havia em Montevideu, “486 casas de inquilinato con 8.464 habitaciones donde (...) mal

vivian 22.960 personas”. Sobre essa população, a mesma autora que 1/6 padecia de tuberculose, 1/5 de varíola e 1/4 de sarampo.

A proposta do *Banco Obrero del Uruguay*, era, através de um investimento de uma sociedade anônima, criar uma caixa de poupança para fins de moradia para grupos de trabalhadores, além de garantir a propriedade para os trabalhadores num prazo de 19 anos, seguros de vida aos proprietários e um Economato.¹⁹ O setor privado que realizou essa iniciativa e se dispôs a construir habitações, eram beneficiados com a concessão de construção de bairros operários, entre outras benéficas. Embora tal proposta fosse debatida, a criação do *Banco Obrero* não prosperou (MAGRI, 2015).

Martin (2015), argumenta que as primeiras intervenções do Estado na questão das políticas habitacionais voltadas para setores populares foram feitas basicamente nas modalidades do estímulo à atuação do setor privado da construção e através de concessão de empréstimos destinados a construção de habitações financiadas pelo *Banco Hipotecario del Uruguay* (BHU)²⁰. O BHU teve um papel central no decorrer do século XX na guinada que o Estado liberal uruguaio tomou em direção a políticas de bem-estar social. O debate sobre a possibilidade da classe trabalhadora e das classes populares serem proprietárias inaugurou a discussão política sobre a propriedade privada. Outra discussão desse período foi sobre o papel do Estado como a instituição capaz de resolver as contradições entre o capitalismo e as capacidades individuais dos trabalhadores para adentrar e permanecer nesse contexto (MAGRI, 2015). Em relação a classe política, Magri (2015), argumenta que o debate inseriu pela primeira vez a necessidade de se definir a questão social da moradia no sistema econômico e político, pois a construção e o investimento em moradias visavam solucionar uma questão social, mas também incumbia a mobilização de forças produtivas e financeiras de um país que iniciava sua aposta na modernização relacionada a sociedade industrial.

Após o fracasso do Banco Operário que não foi aprovado em 1911 retomou-se a discussão no campo político sobre a questão da criação de moradias populares. O projeto de *Ley Empréstimo de Edificación para Obreros* buscava envolver o Estado como a instituição que realizava os empréstimos de capitais na modalidade de dívida pública com fins de construção de bairros operários com até 200 habitações. Além das habitações, fazia também parte do projeto de lei a construção de escolas, bibliotecas e mercados. “*Los promitentes*

¹⁹ Economato é uma espécie de armazém estabelecido por uma empresa ou instituição para vender para seus produtos por um preço mais acessível aos trabalhadores.

²⁰ O Banco Hipotecário do Uruguai (BHU) foi fundado no ano de 1892 a partir da Seção Hipotecaria do Banco Nacional da República Oriental do Uruguai, que havia quebrado na época.

compradores obreros accederían a beneficios de bajas tasas de interés (5% anual) y plazos de pago de hasta treinta años por sistema de sorteo” (MAGRI, 2015, p. 56).

Outro aspecto desse projeto de lei dizia que o controle dos empreendimentos estava a cargo de uma comissão integrada por profissionais arquitetos e engenheiros, desta forma, tratava-se da inserção pela primeira vez do conhecimento técnico profissional, pois, até então não havia nem intervenção e nem garantias profissionais na construção de moradias populares (MAGRI, 2015). O *Empréstito de Edificación para Obreros*, consistia numa proposta para construir ou administrar moradias destinadas a grupos de baixa renda da sociedade (MAGRI, 2015 b).

Se solicitaba la emisión de una deuda pública de un millón de pesos para construir núcleos de vivienda que contarían con comercios, escuela, biblioteca y cursos nocturnos de perfeccionamiento industrial. La vivienda se pagaría en 30 años y la cuota mensual incluía interés y amortización del capital invertido; ya se planeaba aquí la exoneración del impuesto de contribución inmobiliaria por 10 años (MARTIN, 2005, s/p).

No entanto, tal projeto de lei não foi implementado, mas, somente com o avanço do Estado em frentes de previsão social e econômica em 1912, através das políticas de estatização que a questão da moradia tomou novos rumos. A proposta de criação do *Banco Obrero*, dando oportunidade para que famílias de trabalhadores pudessem adquirir suas moradias e a criação da Lei de Empréstimos da Construção para Trabalhadores (*Ley de Empréstito de Edificación para Obreros*), de 1911, são exemplos da atuação indireta do Estado liberal que favorecia o principal agente que era o setor privado.

Somente com a estruturação do aparelho público do Estado, com o apaziguamento das guerras internas que envolviam o Uruguai, até o século XIX, é que irá se pensar a questão da habitação como um problema político. Outro elemento importante é a introdução da industrialização no país, que serve de acontecimento pelo qual a questão urbana passa a ser problematizada e discutida nas esferas do poder público e privado. É nesse sentido que a questão da moradia ganha destaque no debate público a partir do século XX e é nesse cenário que o Estado uruguaio direciona-se para um Estado de bem-estar social. As políticas de estatizações são um elemento central nessa guinada estatal.

Criado em 1892, o *Banco Hipotecario del Uruguay* (BHU) substituiu o Banco Nacional, (que até então era o responsável por financiar muitas iniciativas de construção de moradias e projetos habitacionais para classes populares), era um elemento estratégico para se pensar o financiamento de políticas. A compra das ações do *Banco Hipotecario del Uruguay*,

em 1912, pelo Estado, marca um novo paradigma para o setor da habitação no país (MAGRI, 2015 b). Tal medida se dá no rol da política de estatizações²¹ que marca esse período histórico uruguaio. Outras estatizações que marcam esse período foram: a criação do *Banco de Seguros del Estado* (BSE), a criação da empresa UTE (*Usinas y Transmisiones Eléctricas del Estado*), a estatização do *Banco de la República del Uruguay* (BROU) e do *Banco Hipotecario del Uruguay* (BHU) (MAGRI, 2015).

O Estado Liberal que iniciava uma guinada à sociedade do bem-estar social surgia como o provedor de soluções para tratar dos problemas sociais, entre eles, àqueles referentes a questões de moradia (MAGRI, 2015 b). A diminuição nos custos de aluguéis através de políticas sociais representa também um aspecto da intervenção estatal no âmbito econômico e social que marca tal período (JAGER, 1999). Martin (2003) destaca alguns pontos importantes do novo período entre eles a criação em 1933 da Lei de Zoneamento (*Ley de Zonificación*) e, em 1939 a criação do Departamento Municipal de Planejamento Urbano (*Departamento Municipal para la Planificación Urbana*). Tais fatos influenciam o mercado de aluguéis e seu modo de funcionamento (MARTIN, 2003).

A partir dos anos 1930 até meados do século XX a política de Estado, em matéria de moradia, continuou sua linha de mediação entre capital e trabalho, sendo sua principal função a de agente distribuidor (MARTIN, 2003). A Constituição da República de 1934 em seu capítulo II abordava diferentes marcos de atuação do Estado, mas, no sentido de zelar, ou seja, não se tratava da questão dos direitos dos cidadãos. Nesse sentido, a Constituição, em seu capítulo II, artigo 43 e 44 falavam que:

El Estado legislará en todas las cuestiones relacionadas con la salud e higiene públicas, procurando el perfeccionamiento físico, moral y social de todos los habitantes del país (...). Artículo 44.- La Ley propenderá al alojamiento higiénico y económico del obrero, favoreciendo la construcción de viviendas y barrios que reúnan esas condiciones (URUGUAY, 1934)²².

Nesses pontos do marco normativo pode ser observado que a Constituição fala em habitantes e não em cidadãos, também deve ser levado em consideração que a questão da moradia não aparece enquanto direito, mas como uma questão social que o Estado provém de forma a favorecer a construção de moradias.

²¹ Além do BHU, o *Banco de la República Oriental del Uruguay* também foi estatizado entre 1911 e 1913, no segundo governo de J. Batlle y Ordoñez. Em 1915 foi criada empresa estatal de *Administración de Ferrocarriles y Tranvías del Estado* (AFTE), além de outros feitos que marcam a política de estatização desse período.

²² URUGUAY. *Constitución de la República. Constitución 1934 con las modificaciones plebiscitadas el 27 de marzo de 1938*. Disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/4578006.HTML>. Acesso em 17 de fevereiro de 2021.

O debate sobre a questão da habitação social que se inicia no século XX possui três pontos de vista sobre a questão: uma ideia liberal, uma conservadora e uma ideia modernizadora em relação ao Estado preconizada pelo *Batllismo*. Essa terceira corrente prevalece e confere a forma pela qual o Estado enfrenta a questão da moradia nesse período dando força institucional e efetivando políticas habitacionais. Nas décadas que seguem a esse período a classe trabalhadora é incluída no campo da cidadania social através de políticas públicas de saúde, de seguridade social e de educação (MAGRI, 2015).

Entre 1920 a 1960 há um investimento de consolidação expansiva do setor da habitação social tendo o Estado como seu principal expoente. São produzidas numerosas leis “*que otorgan beneficios para grupos y segmentos sociales que, por un lado, solucionaban la necesidad de viviendas y, por otro lado, ampliaban y complejizaban una arquitectura institucional en función del concepto de responsabilidad social del Estado*” (MAGRI, 2015, p. 62). Já Jager (1999) caracteriza o período de 1930 à 1973 como o período de acumulação introvertida. Ao comentar a característica desse período, Martin (2003, p. 2), aponta que a intervenção do Estado foi mais protecionista, “*implantando diferentes instrumentos reguladores de la utilización del suelo, producto de un cambio en la estructura económica que se dirigía hacia un proceso de industrialización*”. Tal política regulamenta a rentabilidade do aluguel, o preço da terra e o custo da construção civil. De acordo com Jager (1999), dois fatores podem explicar tal mudança em relação ao período anterior em que o valor da terra e o mercado de alugueis eram mais caros.

Esta política de reducción de la renta del suelo se explica, en parte, por el nuevo modelo de desarrollo que favorecía el capital productivo mediante la industrialización y está relacionado con las formas estructurales que eran substancialmente diferentes en esta fase de desarrollo. Por otro lado, también es el resultado de una clase trabajadora más fuerte, particularmente en los años 40 (JAGER, 1999, p. 6).

Portanto, o aumento do capital produtivo e nas indústrias locais, como resultado do novo modelo de desenvolvimento do país, por um lado. Por outro lado, o aumento de poder e de organização da classe trabalhadora, são os principais responsáveis por esse novo paradigma de governo. O planejamento urbano é realizado no início do século XX a partir de um contexto de industrialização em que o Estado é o principal direcionador.

A Lei do Direito Social à Moradia (*Ley de Derecho Social a la Vivienda – Ley n° 7.395 del 13 de julio de 1921*), mais conhecida como Lei Serrato²³ é um elemento que representa tal época, pois destaca a intervenção do Estado no campo habitacional (MAGRI, 2015 b). Essa política outorgava empréstimos para que trabalhadores e empregados afiliados aos Fundos de Aposentadoria (*Cajas de Jubilaciones*) adquirissem moradias através de empréstimos que cobriam um valor de 80 à 100% do custo da construção (MARTIN, 2003). Outro elemento que merece destaque desta época é o artigo 44 da Constituição da República do Uruguai de 1934 que trata do tema da moradia nos seguintes termos: “*Artículo 44.- La Ley propenderá al alojamiento higiénico y económico del obrero, favoreciendo la construcción de viviendas y barrios que reúnan esas condiciones*” (URUGUAY, 1934).

A Lei Serrato (*Ley de Derecho a la Vivienda*) é um marco desse período, pois é a primeira vez que o Estado aparece como o agente responsável em prover a moradia para a sociedade civil, em especial a setores da classe trabalhadora. A moradia passa a ser vista como um direito e o Estado, a instituição responsável por prover o acesso ao direito. No entanto, embora a moradia surgisse como um direito nessa época, a Lei 7.395 não conferia acesso à moradia a toda a população. Conforme mostra Magri (2015), o direito à moradia que era conferido aos trabalhadores era realizado por via do Estado como principal agente, mas, num contexto em que a inclusão ao campo da cidadania era realizada por meio do trabalho.

Serán beneficiados los empleados públicos y los empleados y obreros de empresas particulares, comprendidos en los beneficios sobre las leyes de jubilaciones que tengan más de diez años de servicio y que estén en situación legal de jubilarse y de percibir la asignación correspondiente. Podrán realizar con el Banco Hipotecario del Uruguay (...). a. adquisición de fincas propiedad del Banco; b. la adquisición de fincas pertenecientes a particulares; c. préstamos para edificación (URUGUAY, 1921, Artículo 1).

Magri (2015), ainda explica que o BHU assumia até 85% do valor da taxaço conferindo créditos a um prazo de 30 anos, atuando como o agente de retenção do valor da dívida do empréstimo sobre o salário do trabalhador. Em 1934 são realizadas emendas na Lei Serrato, introduzindo o direito da mulher casada em adquirir propriedades sem o consentimento do marido, do pai ou da justiça. Cabe mencionar que as mulheres tiveram seu direito político ao voto no ano de 1927, fazendo do Uruguai o primeiro país na América Latina a aprovar o voto feminino. Em relação a Lei Serrato, cabe dizer ainda que somente no

²³ José Serrato era o Ministro das Finanças do governo de Batlle y Ordoñez e foi o primeiro presidente do *Banco Hipotecario del Uruguay* (de 1933 a 1934), após ser estatizado. Também foi presidente do Uruguai entre 1923 à 1927 (MARGRI, 2015 b).

ano de 1936, através da Lei 9.560, foi estendido a cobertura dada pelo BHU aos trabalhadores independente de sua relação trabalhista, consolidando certo universalismo para a *Ley de Derecho a la Vivienda (Ley Serrato)*:

Autorizase al Banco Hipotecario del Uruguay, para extender los beneficios que acuerdan las leyes del 13 de Julio de 1921 y 10 de Mayo de 1934, sobre adquisición de fincas y préstamos de edificación, a los funcionarios públicos y empleados y obreros de empresas particulares, comprendidos en las leyes de Jubilaciones, que residan en el interior de la República y reúnan las condiciones exigidas por el artículo 1º y siguientes de las leyes respectivas (URUGUAY, 1936, Artículo 1).

Conforme pode ser visto através da Lei Serrato, a inserção da classe trabalhadora no campo do direito à moradia se fazia num contexto em que a inclusão se dava por intermédio do trabalho, ou seja, a integração social na sociedade baseada na ordem social do capitalismo industrial, que é a lógica do trabalho produtivo, e com o Estado voltado para políticas de bem-estar social. Desta maneira, o Estado passa a tratar a questão da moradia no âmbito da cidadania, pois, a moradia passa a ser percebida como um direito. Essa é a grande guinada que é dada no século XX no Uruguai com o Estado sendo seu propulsor. Embora fosse reconhecida como direito, as políticas habitacionais realizadas com o Estado, enquanto agente central, eram feitas para a classe trabalhadora.

El acceso a la vivienda comenzó con un sostenido enfoque corporativo, a través de mediaciones de organismos estatales y privados con el BHU, para favorecer la compra de vivienda nueva a sus empleados. En línea con la situación de crecimiento económico y la fuerte presencia estatal que imprimía el gobierno de la época, la clase media comenzó a ser propietaria, constituyendo la mayor parte de la clientela del BHU, pero quedaban por el camino grupos sociales que aunque con inserción laboral, en general de tipo privado, constituían un segmento con poca capacidad tanto de demanda como capacidad de solvencia para las exigencias de entrada en los programas de vivienda (MAGRI, 2015, p. 62).

O direito à moradia enquanto direito universal e social somente avançou a partir da reforma constitucional de 1934 e a criação de novas normativas jurídicas. Nessa perspectiva o reconhecimento da moradia como um direito é refletida na Reforma da Constituição Uruguiaia de 1934, onde o tema da moradia é contemplado pela primeira vez. Na Constituição de 1934, no artigo 44 diz: “*La Ley propenderá al alojamiento higiénico y económico del obrero, favoreciendo la construcción de viviendas y barrios que reúnan esas condiciones*” (URUGUAY, 1934). Portanto, há um reconhecimento da questão habitacional como um direito social de todo cidadão a partir da Constituição de 1934, capítulo 44 e 45 e que será também reconhecida nas constituições de 1942 e 1952 (MAGRI, 2015b).

As primeiras décadas do século XX tiveram pouco interesse do setor privado, da construção civil e do mercado imobiliário na produção de habitações sociais. O campo privado direcionava-se para grupos da classe média que “*accedieron con mejores recursos a la propiedad de la vivienda, a través del ahorro y el pago de cuotas, asegurando mejores condiciones de ganancia y retorno seguro de las inversiones*” (MAGRI, 2015, p. 65).

Como resposta a tal situação foi criado o INVE (*Instituto Nacional de Viviendas Económicas*), através da lei 9.723 de 1937 com o objetivo de dedicar-se ao atendimento das moradias sociais. A política pública habitacional definida como habitação social, foi criada e destinada para populações que estavam excluídas do mercado de trabalho. Tal política combinava a construção civil privada, o financiamento estatal e a ação social (MAGRI, 2015). Enquanto a classe média acessava o direito à moradia por meio das políticas habitacionais e dos empréstimos de bancos públicos, as habitações populares representavam uma lacuna na questão habitacional.

O INVE operava dentro do Ministério de Obras Públicas, com a finalidade de compra ou aluguel de moradias (MAGRI, 2015 b; MARTIN, 2005). Para Magri (2015 b) a criação do INVE resultou numa nova visão sobre a questão habitacional, pois, além da construção de moradias tais como os complexos habitacionais, o olhar sobre o entorno dos complexos resultou num investimento em escolas, liceos²⁴, policlínica²⁵, economatos de consumo²⁶, praças de esportes e de recreação e lazer. Entre 1937 e 1942, o INVE construiu 1.510 habitações (MAGRI, 2015b) e no interior do país, 577 moradias (MAGRI, 2015). Martin (2005, s/p), aponta que até o ano de 1942, a atuação do INVE pode ser dividido em duas fases:

por una parte, conjuntos organizados de viviendas emplazadas en zonas cercanas a los núcleos fabriles e industriales de la capital, por otra, viviendas individuales destinadas a promitentes compradores de predios adquiridos a plazos y ubicados en distintas zonas de la ciudad.

Através do INVE/MOP o Estado focou em grupos específicos que tinham carência de assistência no âmbito habitacional, populações que compunham o *deficit* habitacional (MAGRI, 2015). No entanto, deve-se apontar que em 30 anos de existência, o INVE construiu apenas 5.000 habitações (MACELLARO, 2018).

²⁴ Liceo é o nome dado no Uruguai para as instituições de educação secundária.

²⁵ Policlínica é o nome dado aos Centros de Atenção Médica que brinda à população atendimentos médicos, exames gerais e especializados.

²⁶ Economatos de consumo são entidades de caráter empresarial, institucional ou de cooperativas, que podem funcionar na espécie de estabelecimentos ou supermercados que oferecem às pessoas produtos a preços mais baixos que o mercado.

Em relação a habitação do setor rural, Martin (2005), defende que também houve uma preocupação por parte do poder público e em 1944 foi sancionada a Lei nº 10.534, que autorizava o Poder Executivo,

en aquellos casos en que considere que existe un evidente interés social, a adquirir en remate público los inmuebles rurales que se ejecuten por falta de pago de la contribución inmobiliaria y adicionales dentro de los cuales se encuentren ubicados rancharíos o núcleos de población, y cuyos ocupantes lo sean a título gratuito (URUGUAY, 1944, artigo 1).

A mesma autora comenta que somente em 1967, a população social que vivia em zonas rurais foi atendida com a criação do *Movimiento para la Erradicación de la Viviendas Rural Insalubre*, (MEVIR). O objetivo era “*dar solución al problema de la vivienda del sector rural*” (MARTIN, 2005, s/p). Foi criado um Fundo Nacional para a erradicação de habitações rurais insalubres (*Fondo para la Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre*). “*Este fondo se creó por la necesidad de hacer frente a la insostenible situación de insalubridad de las viviendas del hombre del campo*” (MARTIN, 2005, s/p). Também foi criada uma comissão para dedicar-se a erradicação da habitação rural insalubre, (Lei 13.640, artigo 473). O dever desta comissão era atender as construções de moradias rurais que atendiam os padrões de higiene substituindo as habitações insalubres, tanto no meio rural quanto no meio urbano do interior do país (MARTIN, 2005).

Interessante de se notar é que a moradia é um elemento que é tratado, pelo Estado, como parte de uma relação sistêmica, junto às questões de saúde e da educação. Diante de uma realidade social e econômica em que se produz uma vulnerabilização da condição de existência de seres humanos, a moradia passa a ser vista como um direito social, a partir do momento em que a reprodução social é ameaçada, conforme defende Magri (2015). Diante da carência representada pela precariedade da saúde, da educação e da moradia, o Estado interventor atua através de políticas públicas. Nesse caso, o direito funciona como proteção para que a reprodução da população não seja comprometida. Tal perspectiva pode ser percebida numa sociedade baseada no trabalho e com nuances industriais, como foi a sociedade uruguaia do século XX.

Nesse sentido, a intervenção do Estado no campo habitacional foi marcada por lançamentos de linhas de créditos habitacionais para moradias econômicas (1946), leis de diminuição do preço do aluguel do imóvel (1946), lei de congelamento do aluguel (1952) e outorgando empréstimos corporativos de até 90% aos funcionários públicos ou privados, taxas de interesse baixas com prazo de 30 anos para pagar. Os anos de 1920 a 1950 foi o

período mais próximo ao conceito de bem-estar social (MAGRI, 2015b). Na questão da habitação social isso resultou na expansão e aprofundamento, contabilizou-se 32 leis com destino direto ao empréstimo, aos bairros de trabalhadores e ao congelamento de aluguéis. No entanto, a mesma autora, salienta que o conceito de social, na época abrangia um grupo populacional maior do que abrange atualmente, pois, *“social en mitad del siglo veinte definía a la clase baja, media baja y media, mientras que en nuestros días ese concepto está más relacionado al subsidio por pobreza, ingresos insuficientes o vulnerabilidad”* (MAGRI, 2015b, p. 22). As leis criadas entre 1921 e 1952 relacionadas ao tema da moradia foram:

1912 Ley 4.005 (Estatización del BHU); 1915 Ley 7007 (Carta orgánica BHU e Préstamos hipotecarios vivienda zonas con infraestructura); 1920 Ley 7211 (Viviendas obreras); 1921 Ley 7.325 (Derecho a la Vivienda); 1934 (Constitución de la República incluye derecho universal vivienda); 1936 Ley 9.560 (ampliación acceso universal - funcionarios públicos); Ley 9.618 (Ley Viviendas Económicas por BHU); 1937 Ley 9.723 (Creación INVE/MOP); 1938 Ley 9.761(Préstamos hipotecarios a funcionarios públicos y jubilados); 1943 Ley 10.460 (rebaja alquileres); 1944 Ley 10.534 (expropiación improductiva para erradicación de rancheríos rurales); 1949 (Exoneración gravámenes a construcción vivienda social); 1950/1952 (Ley 11.563 Vivienda Funcionarios públicos y ley 11.451 Arriendos y Desalojo) (MAGRI, 2015, p. 67).

No final da primeira metade do século XX, a área pública contava com instituições destinadas a prover a habitação de diferentes grupos sociais, mas, o BHU continuava sendo o órgão central destinado para tal fim. Com a sobrecarga de iniciativas do próprio branco, sobretudo, pelas leis geradas pelo parlamento, somadas aos inúmeros programas habitacionais que eram executados sem planejamento nem coordenação (MAGRI, 2015). *“El gasto público en vivienda si bien, no era relevante en el total del gasto público social (GPS) en relación con el Producto Bruto Interno (PBI), hacia evidente mayor control y coordinación”* (MAGRI, 2015, p. 70). Para Jager (1999), as políticas habitacionais eram orientadas para a classe média - que estava em ascensão até final da primeira metade do século XX - eram apoiadas pelo *Banco Hipotecario del Uruguay,*

que ofrecía créditos para la adquisición de viviendas en condiciones muy favorables (intereses nominativos fijos del 6% a largo plazo, que representaba una subvención importante durante la época, con una inflación creciente a partir de la crisis económica que comenzó a mediados de los años 50) (JAGER, 1999, p. 7-8).

Um dos reflexos dessa linha tomada pelo Estado para tratar a questão da habitação foi que, até fins da década de 1950, *“aproximadamente el 40% de las familias eran propietarias, cifra que continuó creciendo en años posteriores”* (MAGRI, 2015, p. 70). A mesma autora

ainda aponta, a partir do informe do CIDE (*Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico*) de 1965 (*Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social – 1965-1974*), que entre o final dos anos 1950 e início dos anos 1960, 48% da população uruguaia era proprietária e cerca de 52% eram inquilinos. Em Montevideu, os inquilinos representavam cerca de 60% da população (MAGRI, 2015).

A partir dos anos 1950 há uma diminuição da produção habitacional pelo Estado. Entre 1950 à 1960, “*el balance del BHU da cuenta de un 7% de viviendas construidas por sector público, un 28% de viviendas privadas con financiamiento público y un 65% de emprendimientos privado autofinanciado*” (MAGRI, 2015, p. 65). A habitação representava uma porcentagem de 4 e 5% do PIB uruguaio. Enquanto a produção normativa relacionada a questão habitacional prosseguiu seu curso no final dos anos 1950, o BHU diminuiu a quantidade de empréstimos realizados para fins de moradia, “*entre 1956 e 1968 el volumen de los préstamos se redujo en 32 veces*” (MAGRI, 2015, p. 73). Nos anos 1950, os problemas sociais, tais como o desemprego, a desvalorização da moeda, a inflação, a queda do salário real e o problema da falta de moradia se aprofundaram. Nesse período, o reflexo da crise internacional provocada pela nova ordem econômica mundial, refletiu sobre a economia uruguaia que entrava em estancamento tanto nos setores industriais quanto agrários (MARTIN, 2003). A produção legal e a expansão através do investimento público, sem o controle necessário dos gastos, é um elemento que corrobora para desencadear a crise econômica do setor no final dos anos 1960 (MAGRI, 2015).

Outro fator importante que contribui para a guinada que a política habitacional dá a partir do Estado é o rompimento da predominância do Partido Colorado a frente do governo nacional que se quebra em 1958. O Partido Colorado havia governado o Uruguai de 1868 à 1959. Foi nesse período, dentro dos governos do presidente José Batlle y Ordoñez, o período de maior impulso das políticas habitacionais. Foi também o período marcado pelo desenvolvimento do Estado moderno e de seu movimento à sociedade de bem-estar social. Na medida em que o Partido Nacional, assumiu o poder nos anos de 1958 à 1962, tentou-se adotar mudanças estruturais no interior do Estado e na relação deste com a sociedade e o mercado (MAGRI, 2015). Tal período foi marcado pela ingerência estrangeira do FMI e da Aliança para o Progresso, além das reformas na área econômica, tais como: “*la eliminación de los cambios múltiples que regían la operativa nacional en varios sectores productivos, la eliminación del control de las importaciones y los subsidios agrícolas y la reducción del respaldo en oro de la moneda nacional*” (MAGRI, 2015, p. 74-75).

Nahum (2011) menciona que o Uruguai se filiou ao FMI em 1947, no entanto, não recorreu ao fundo, tampouco aplicou suas receitas. Pois, nesse momento, a política *batllista* governava com uma linha protecionista, pró-industrialização e pró-trabalhista.

Pero cuando afloró la crisis, a mediados de los 50, las condiciones del país empezaron a cambiar y el modelo industrial a deteriorarse. El ingreso del ruralismo al Gobierno en 1958 resultó decisivo para el viaje de la política económica oficial, ya que en su programa coincidía con el Fondo: era opuesto al intervencionismo estatal, a la protección industrial, a los cambios múltiples, al déficit fiscal, etc (NAHUM, 2011, p. 251).

Em 1959 foi realizada uma reforma cambiária e monetária como forma de resposta as diretrizes do FMI bem como do programa de governo do setor ruralista-herrerista²⁷ do Partido Nacional, que havia ganhado as eleições. Por um lado, passou-se a dar ênfase ao setor agro, apoiar políticas para tal setor e, por outro lado, iniciou-se o desmantelamento do aparelho de proteção industrial. A marca desse período foi o início da aplicação de políticas de liberalização da economia nacional e uma dependência de orientações econômicas externas (NAHUM, 2011).

A Reforma Cambiária e Monetária foi apresentada como projeto de lei cujo objetivo era desmontar o aparelho protecionista e de regulação da economia que havia no Uruguai desde a crise de 1929. Nessa perspectiva era provocada uma mudança na sociedade que fazia com que o Estado deixasse sua posição determinante de instituição que tomava as iniciativas nas áreas sociais e econômicas, para adotar uma posição governamental em que o mercado deve atuar no espaço social a partir da livre concorrência. (NAHUM, 2011). Outra medida tomada pelo governo, nessa época, foi a implantação de *Medidas Prontas de Seguridad*, para enfrentar as manifestações dos sindicatos diante da crise econômica.

Paros y huelgas de trabajadores públicos y privados llegaron al Gobierno a tomar resoluciones fuertes contra el movimiento sindical (represión policial, despido de activistas) y a considerar proyectos de reglamentación sindical que contaron con el apoyo de algunos sectores (ruralismo, herrerismo) y la oposición de otros (batllismo, UBD [Unión Blanca Democrática], sin que se aprobaran por falta de suficiente apoyo a nivel parlamentario (NAHUM, 2011, p. 265).

Do ponto de vista internacional, o Uruguai era afetado pela intensificação da atuação do governo norte-americano após a Revolução Cubana de 1959. Como resposta a influência

²⁷ Por ocasião das eleições de 1954, três tendências uniram-se em torno do lema Partido Nacional: o *Herrerismo*, o *Movimiento Popular Nacionalista* e a *Reconstrucción Blanca*. O *herrerismo* é uma corrente que segue os ideais do caudilho (líder) Luis Alberto de Herrera y Quevedo (1873 – 1959), político, jornalista e historiador uruguaio. Foi uma das principais figuras políticas do Uruguai do século XX (CERRATO; SARAIVA, 2022).

que a Revolução Cubana teve na América Latina, foi criado em 1960 a Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), com objetivos de intensificar o comércio regional a partir da redução progressiva das medidas protecionistas e a criação em 1961 da Aliança para o Progresso (NAHUM, 2011). O BHU começou a década de 1960 com uma crise em sua gestão financeira, no entanto, sua atividade produtiva continuava emitindo empréstimos para a construção de moradias. “*Entre 1961 y 1966, se siguieron emitiendo leyes que favorecían grupos corporativos*” (MAGRI, 2015, p. 76). Entre os grupos favorecidos para fins habitacionais: Caixa de professores Universitários (Lei 12.997), Funcionários da Associação Nacional de Porto (ANP) (Lei 13.065). Em 1962 foram aprovadas 4 leis: para a Caixa de funcionários e ex-funcionários da Caixa de atribuições familiares (*Caja de Asignaciones Familiares – Ley 13.115*), para Obreiros e funcionários da indústria frigorífica (Lei 13.116). Em 1966, foi criada a Lei 13.117 para realizar empréstimos para trabalhadores e empregados de cortumes, para funcionários e ex-funcionários da PLUNA (*Líneas Aéreas Uruguayas S.A.*), OSE (*Obras Sanitarias del Estado*), “*Poder Judicial, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Fiscalías, Caja de Compensaciones y Desocupación, Consejos Departamentales, Barracas de Cuero y Afines (Ley 13.851)*” (MAGRI, 2015, p. 76).

No geral, na década de 1960 foram emitidas 12 leis, entre 1961 e 1968. Ainda no âmbito habitacional, embora o governo liberalizasse a economia, o mercado imobiliário não dava respostas à população, apenas as classes altas. “*En 1961 el Poder Ejecutivo encarga al BHU un plan de vivienda con perspectivas de corto y largo plazo, el cual no tiene eco hasta tres años más tarde cuando se presenta el plan de la CIDE*” (MAGRI, 2015, p. 77).

Em suma, o período que vai dos anos 1920 à 1960, são caracterizados por Magri (2015) como a segunda etapa do processo da questão habitacional uruguaia. Os debates no poder público em torno da questão da habitação, a criação da lei Serrato, (1921), a criação da lei de *Viviendas Económicas* (1937), a reforma constitucional de 1934 e a moradia enquanto direito social, a criação do INVE em 1937, e a criação de mais de 14 leis para a moradia econômica ou popular (entre 1921 e 1952) marcam tal período. Esses acontecimentos refletem o impulso da questão habitacional a partir do Estado como principal agente e o BHU como elemento central. Nota-se que tal atuação deve ser compreendida em sentido vertical, isto é, é o Estado que toma a iniciativa, não havendo espaço para planejamento das políticas habitacionais, nem participação da sociedade civil organizada. A partir dos anos 1960, a questão da cidadania e dos direitos sociais passa a ter uma diferente forma de integração na legislação e nas políticas sociais. Do ponto de vista normativo, a Constituição da República Oriental do Uruguai, publicada em 1967, estabelece em seu artigo 45 que: “*Todo habitante de la República tiene*

derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin” (URUGUAY, 1967)²⁸. Tal artigo da constituição foi mantido com as modificações plebiscitadas em 26 de novembro de 1989, de 8 de dezembro de 1996 e de 31 de outubro de 2004.

Portanto, a questão da moradia aparece no marco normativo como um direito, tal fator é essencial para que, em 1968, fosse aprovada a *Ley de Vivienda*. Embora houvesse uma ação voltada para a produção de moradias a partir do poder público, com produção de legislação específica e atuação do BHU na distribuição de empréstimos para produções habitacionais, o período ficou marcado pela falta de controle social sobre o gasto do banco público na produção habitacional. Nesse caso, Magri (2015) menciona que, em tal período, a produção habitacional, a partir de políticas habitacionais, serviu para atender de forma corporativa a demanda por moradia. Ou seja, não houve um investimento estatal no sentido de atender de forma universal a população conferindo a efetivação do direito à moradia.

3.3 O sistema integrado da política habitacional: a Ley 13.728 e o *Plan Nacional de Vivienda*

Até a década de 1960, a moradia não aparecia como um problema político e social para o poder público, “*el bajo índice de crecimiento demográfico y la relativa prosperidad económica, que caracterizaba hasta entonces al Uruguay, permitieron el acceso a la vivienda a grandes sectores de la población*” (MACHADO, 2018, p. 65). Nesse sentido, a questão da moradia surge como tema político com a perda de poder aquisitivo dos trabalhadores e da classe média, com a crise econômica dessa década e a mobilização social que existia em setores da sociedade civil.

Na década de 1960, no Uruguai, as empreiteiras e demais empresas da construção civil trabalhavam com financiamento público obtido do BHU para construção de imóveis. No entanto, com a inflação econômica desse período, o capital disponível para atender a construção de moradias praticamente colapsou.

O fundo de habitação de que se dispunha naquele momento praticamente se evapora e as empresas ficam sem recursos para construir. Quando as empresas pressionam para que se volte a criar e fortalecer este fundo, se começa a discutir o projeto da *Ley Nacional de Vivienda* no parlamento (NAHOUM, 2012, s/p).

²⁸ *Constitución de la República: Constitución 1967 plebiscitada el 27 de noviembre de 1966*. Disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/102342.html>. Acesso em 17 de fevereiro de 2021.

A *ley de Vivienda* resultou da pressão do setor empresarial ligado a construção civil, empresas privadas que precisavam da inversão estatal para a reativação da área da construção privada (MACELLARO, 2018). No entanto, a lei foi um espaço encontrado por diversos atores da sociedade civil, não somente o setor privado, de modo, que, a política habitacional surge nesse contexto social como um espaço de disputa de interesses. Nahoum (2012, s/p) corrobora com a ideia de que vários atores sociais foram incluídos na *Ley de Vivienda*, embora,

O que interessava ao governo, naquele momento, era que o projeto saísse rapidamente, por isso não pôs obstáculos a que se introduzissem outras coisas que não pensavam em usar (...). O governo, através de uma política de habitação protetora, busca criar uma base social que não existia em outros campos.

Há de se observar que no Uruguai, entre os anos 1950 e 1960, o momento social e econômico era complexo, além da crise econômica e social. Nesse período, a urbanização seguiu acentuando-se, *“la tradicional expulsión de mano de obra del campo por estancamiento de la ganadería se vio forzada por la atracción que ejerció el crecimiento de la industria y servicios conexos. Montevideo llegó a concentrar el 46,3 % de la población nacional en 1963”* (NAHUM, 2011, p.223). Foi um período em que houve muita pressão econômica sobre a classe trabalhadora, que logrou sua unificação e se fundou a *Convención Nacional de Trabajadores del Uruguay* (CNT). Durante essa crise houve muitas manifestações do movimento trabalhista, greves e protestos (NAHUM, 2011), além da guerrilha urbana civil atenuando o país.

Um importante acontecimento que desencadeou na discussão sobre a necessidade da criação de uma lei de ordenamento e desenvolvimento da política habitacional foi a criação, em 1959, da *Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico* (CIDE). Tal organismo era destinado a coordenar os projetos de inversão dos organismos do Estado que funcionou entre 1960 a 1967. A CIDE *“vio ampliados sus recursos, personal y tareas en 1962 para desarrollar una investigación que permitiera conocer la situación económico-social del país y soluciones a sus problemas”* (NAHUM, 2011, p. 255). Em 1963 foi realizado um censo populacional no Uruguai e também foi publicado um informe da CIDE sobre a situação do país. O governo encarregou a CIDE a elaboração de um plano com prazo de dez anos de desenvolvimento econômico e social, fixando objetivos e meios para concretizar as propostas, incluindo reformas institucionais. A grande contribuição da CIDE para essa época foi criar um plano para propor o desenvolvimento econômico e social do país (GALVÁN; MOREIRA;

VÁZQUEZ, 2012). Outro fato de destaque é que no ano de 1967, houve uma Reforma da Constituição em que a questão da moradia sofreu uma alteração. Com a reforma constitucional, em 1967, o direito à moradia foi reformulado no artigo 45 que diz: “*Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin*” (URUGUAY, 1967).

Em 1965 a CIDE elaborou um plano geral com objetivos e políticas globais e setoriais, com programa anual para reduzir a taxa de inflação mediante um acordo de um concerto social onde deviam intervir trabalhadores, empresários e o Estado (NAHUM, 2011). Nessa perspectiva, a CIDE através de seu estudo e planejamento buscou

revertir la tendencia predominante de políticas públicas sin planificación no coordinación, porque la producción de unidades debe representar una ecuación socioeconómica donde puede visualizarse que abre la puerta a la participación privada, la gran ausente durante décadas en la construcción de vivienda con sentido social (MAGRI, 2015 p. 77-78).

A comissão publicou um plano para os anos 1965 a 1975. Este, resultou no primeiro estudo sobre a questão da situação habitacional no Uruguai, onde apontava que o *déficit* habitacional representava um total de 13,4% (MORENO, 2019). Ainda sobre o documento da CIDE, Terra (1969), comenta que tal estudo fundamentou-se com base em dois princípios:

El primero era que toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder realmente a una vivienda adecuada. El segundo, que el esfuerzo en el campo de la vivienda debe estar proporcionado a la capacidad económica total y que para eso la política de vivienda debe ser planteada y administrada. como una pieza inseparable del desarrollo económico en general (TERRA, 1969, p. 37).

A proposta da CIDE fundamentava-se num estudo que indicava a necessidade de construção de 306.000 moradias em 10 anos (1965-1975), para sanar o *déficit* habitacional (TERRA, 1969). Magri (2015) aponta que o *déficit*, a década de 1960, era de 97.500 unidades habitacionais, nesse sentido, a proposta da CIDE traçava objetivos adequados as necessidades da população atendendo o crescimento do número de casas. A partir dessa constatação planejava-se um cálculo de construção de 13.000 habitações anuais.

A partir de esto, la capacidad del Estado de absorber el déficit en forma planificada; adecuar la estructura habitacional a las dimensiones de las familias y a las necesidades de cada zona; y ajustar la política de vivienda a la evolución del costo de la construcción. Se proponía tomar como indicador provisorio el índice del costo de vida, mediante el cual se podría realizar reajustes a las metas de inversión, al

límite del ingreso, a los depósitos de ahorro para vivienda, a los saldos de hipoteca y sus cuotas (MAGRI, 2015, p. 78).

A partir de tal estudo há todo um planejamento de enfrentamento da questão da moradia a partir de um projeto de governabilidade baseada num estudo sobre o tema da habitação, traçando objetivos específicos a fim de efetivar a política habitacional. As recomendações da CIDE transformaram-se nas bases para a criação da *Ley Nacional de Vivienda*, Lei 13.718, aprovada em 27 de dezembro de 1968. Em relação ao estudo da CIDE, Terra (1969) menciona que, num primeiro momento, sua divulgação não gerou resoluções para o problema, mas, contribuiu para estabelecer um debate sobre a necessidade de enfrentar tal questão. E assim, em 1967, foi instalado no novo parlamento uma comissão, “la Cámara de Diputados creó una comisión especial, integrada por todos los sectores políticos, para concretar un plan nacional de vivienda” (TERRA, 1969, p. 39). O Plan Nacional de Viviendas, está baseado no documento emitido pela CIDE e foi transformado em *Ley de Vivienda, n.º 13.728* (MAGRI, 2015).

Macellaro (2018, p.66) sintetiza o plano de *Vivienda* nas seguintes palavras: A *Ley de Vivienda* estabelece um Plano Nacional de Moradia (*Plan Nacional de Vivienda*) que objetiva coordenar a construção de moradias entre os setores público e privado, criando a Direção Nacional de Moradia (*Dirección Nacional de Vivienda – DINAVI*), articulada com funções hierarquizadas do BHU. Além disso, a lei fomenta a poupança pública destinada à moradia, criando o Fundo Nacional para Moradia (*Fondo Nacional de Vivienda*) e, “*orientar la inversión en la materia, privilegiando a los sectores más desfavorecidos, a través de Planes Quinquenales que deberían realizar los gobiernos*”. Outro elemento de destaque desta normativa foi a legislação sobre o cooperativismo habitacional, como forma de resposta ao impulso da sociedade civil organizada em termos de reivindicação pelo direito à moradia.

De acordo com Terra (1969), a lei 13.728 possui algumas linhas principais que caracterizam o sistema do plano nacional de moradia. O autor identifica como primeiro princípio, os primeiros artigos da *ley de vivienda* que são descritos como Princípios gerais. Tais preceitos estabelecem os princípios programáticos e orientadores com base no estudo realizado pela CIDE, como por exemplo, o de que toda família, independente de seus recursos econômicos deve ter o direito de aceder a uma moradia adequada, de acordo com a normativa da lei. Além disso, estabelece o papel do Estado que é a de criar as condições para que o direito à moradia seja efetivado. Como um segundo princípio, Terra (1969) aponta a estrutura organizativa da lei que oferece e defende o planejamento da política habitacional. “*El segundo principio define una política planificada, integrada en los planes de desarrollo general del*

país, que dé preferente atención a los grupos de escasos recursos, pero que abarque el conjunto del problema, en cuya solución están obligados a cooperar todos” (TERRA, 1969, p. 40). Em relação aos dispositivos concretos da lei, estabelece que todo primeiro ano de governo seja elaborado um plano de governo para a área habitacional,

un plan quinquenal de vivienda, que incluya el diagnóstico de la situación en el momento, el cálculo de las necesidades para el período (por zonas del país, por categorías sociales y por niveles de ingreso), el monto de inversión a realizar, la cifra de préstamos y de subsidios para cada tipo de programa, las metas de producción de los organismos públicos que construyan viviendas, la estimación de los recursos de que se va a disponer, su distribución y las medidas complementarias (TERRA, 1969, p. 40).

Terra (1969) ainda menciona que a lei 13.728 é um mecanismo permanente, ou seja, preparado para que sua duração seja de muitas décadas, não definido cifras, nem distribuindo recursos, com possibilidade de operar em diferentes condições e com distribuição diversa de recursos. No entanto,

establece, que en cualquier caso la fijación de las metas concretas y la definición concreta de la política para cada período, deberán ser establecidas en planes elaborados por las oficinas técnicas del gobierno y remitidas al parlamento. Estos planes quinquenales serán complementados por planes anuales, en los cuales se ajuste y precise la tarea a cumplir en el año (TERRA, 1969, p. 40).

Do ponto de vista dos beneficiados da *Ley de Vivienda*, a população destinada é dividida em grupos de categorias (A, B, C e D) cuja característica é a renda mensal. “*El nivel de ingresos de una familia se considera ‘suficiente’ cuando, con un 20% de sus ingresos mensuales, puede financiar la adquisición de una ‘vivienda económica’, adecuada a la dimensión del grupo*” (TERRA, 1969, p. 40). Outra divisão classificatória das famílias estabelecida pela lei é em relação ao número de dormitórios da casa de acordo com o tamanho da família, “*según el número de dormitorios que necesitan, en razón del número, edad, sexo y parentesco de sus componentes*” (TERRA, 1969, p. 40).

O Plano Nacional de Moradias (*Plan Nacional de Viviendas*), transformado em lei, buscava estabelecer políticas focalizadas de moradia social, aproveitar a autoajuda para as famílias de baixa renda, exigir o *ahorro previo* (poupança prévia) para as famílias com renda média e alta. Magri (2015) aponta que, a partir do estudo e da proposta da CIDE foi a primeira vez que se constrói um mapa estratificado dos grupos sociais passíveis ou não da ação estatal, através de um estudo com base estatística. Tal marco representou uma ruptura com a tendência anterior de promover política habitacional de forma ampla e integradora para

grupos de pessoas que estavam integradas ao mercado de trabalho, nesse caso, através de convênios e corporações tais grupos acediam as políticas habitacionais. A partir da CIDE estabeleceu-se um novo critério que foi a classificação do público-alvo, da sociedade, pela capacidade de renda familiar. A partir do estudo populacional foram classificados grupos populacionais em quatro setores: infra, baixa, média e alta capacidade de renda.

*La clasificación de estratos sociales por ingreso, y de estos en su capacidad de acceso, distingue en: **infra** (familias sin capacidad de sustentación alimentaria propia, lo que hoy denominamos como indigentes) con derecho a subsidio de alquiler o venta; **bajo**, familias con ninguna capacidad de aporte para una vivienda económica, con derecho a alquilar o comprar con subsidios de hasta el 80% del valor sin comprometer más que el 20 % del ingreso familiar; **medio**, familias con capacidad de financiación de vivienda económica (...), sin derecho a subsidio y si a préstamo que no sobrepasara la capacidad de pago; **alto**, familias que superan el límite anterior y solo pueden acceder a créditos para vivienda confortable con cuotas calculadas en el 20% del ingreso familiar y reducción del plazo de amortización. (MAGRI, 2015, p.79).*

Do ponto de vista institucional a CIDE propunha a criação de uma Direção Nacional de Moradia (DINAVI – *Dirección Nacional de Vivienda*) que funcionaria sob um Ministério enquanto o BHU era transformado em principal órgão financiador da política habitacional (MAGRI, 2015). A DINAVI era criada pelo artigo 74 que diz:

Créase la Dirección Nacional de Vivienda en el Ministerio de Obras Públicas para entender en todo lo concerniente al planeamiento, promoción, financiación, evaluación y contralor de la acción de los organismos que actúan en el campo de la vivienda y, en general, en todo lo concerniente al cumplimiento de esta ley. (URUGUAY, 1968, Art. 74).

Através de tal órgão a política habitacional é planejada, promovida, financiada e avaliada. Outro elemento de discussão a fim de efetivar a lei era a questão dos recursos disponíveis para colocar o plano de habitação na prática. Nesse sentido, Nahoum (2012, s/p) afirma:

Uma medida que permitiu que se constituísse rapidamente um fundo, foi emitir títulos da dívida pública para serem investidos em habitação, que tinham como garantia a hipoteca das habitações construídas com este dinheiro. O interessante é que se obrigavam os bancos e as empresas de seguros a investir suas garantias, os respaldos, nestes títulos. Então, rapidamente se cria um fundo importante e se produz um ponto de inflexão no investimento público em habitação.

A criação do Fundo Nacional para Habitação (*Fondo Nacional de Vivienda*), no artigo 81 da lei, foi elementar para que o objetivo de solucionar a construção de unidades

habitacionais destinadas aos setores populares fosse possível (NAHOUM, 2013). Trata-se de um ponto chave da *Ley de Vivienda*. Nahoum (2012) comenta que uma medida que permitiu a constituição de um fundo destinado para a habitação foi a emissão de títulos da dívida pública investidos em habitação que tinham como garantia a hipoteca das habitações construídas com este dinheiro. O Fundo Nacional da Habitação era criado a partir das seguintes indicações:

A) El producido de un impuesto permanente del 1 % (uno por ciento) a todas las retribuciones nominales sujetas a montepío, tanto en la función pública como en la actividad privada. El impuesto será de cargo del empleador, no pudiendo ser trasladado. B) Con una contribución del Banco de Previsión Social, de la Caja de Jubilaciones Bancarias, de la Caja de Jubilaciones de Profesionales Universitarios, de la Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones, equivalente al 1 % (uno por ciento) del total de las aportaciones a cargo de sus respectivos afiliados y de sus empleadores, que a cada una de ellas le corresponda percibir (URUGUAY, 1968, Art. 81).

O BHU é colocado como a entidade responsável por administrar o Fundo Nacional de Moradia (*Fondo Nacional de Vivienda*): “*El Banco Hipotecario del Uruguay será el órgano central del sistema financiero de vivienda*” (URUGUAY, 1968, Art. 89). Do ponto de vista da conjuntura organizacional da lei, percebe-se que há toda uma organização da política habitacional que é realizada em várias áreas como econômica, social, política, dando consistência à política habitacional. O FONAVI (*Fondo Nacional de Vivienda*), em sua composição contava com 1% do imposto patronal e “*1% del impuesto a las retribuciones personales dependientes del empleo público y privado y de las jubilaciones y pensiones*” (MAGRI, 2015, p. 84), e a terceira fonte de recursos, “*es la emisión de obligaciones reajustables al 5% de interés con colocación en el mercado de divisas por parte del BHU*” (MAGRI, 2015, p. 85). No entender de Nahoum (2013), tal marco jurídico “*constituyó una verdadera Ley de Estado, pues se trató de elaborar — y se lo logró — una norma que fuera más allá de un período de gobierno*” (NAHOUM, 2013, p. 7). A autoria de tal lei foi atribuída em sua essência ao legislador do setor Democracia Cristã e arquiteto Juan Pablo Terra.

Esta ley, que fue aprobada por una significativa mayoría dado que entre otras cosas tuvo el pleno respaldo del Gobierno, se constituyó en una pieza normativa en materia de vivienda excepcional. No solamente surge como una respuesta al problema de la vivienda en Uruguay, sino que pronto se convertiría en cita ineludible de las políticas habitacionales a nivel mundial (PORTILLO, 2010, p. 64).

A importância dessa lei se deve ao fato de que tal normativa cria e regula um sistema de produção de moradias de interesse social, centrando seus esforços na produção de

moradias para determinada população cuja demanda social é total e/ou parcialmente excluída do mercado imobiliário ou do crédito bancário (PORTILLO, 2010).

No capítulo 9 da *Ley de Vivienda*, em seu artigo 113, onde é tratado sobre o sistema público de produção de moradias, fala-se dos objetivos de tal sistema que é o dar atenção à habitação de interesse social:

El sistema público de producción de viviendas tiene por objeto proporcionar viviendas económicas a familias de categorías A) y B), compensando la insuficiencia de la acción privada, para satisfacer las necesidades habitacionales en estos niveles (...) (URUGUAY, 1968, Art. 113).

Já no artigo 118 encontra-se a criação de outro órgão público destinado a estimular e coordenar a construção de moradias:

El Instituto Nacional de Viviendas Económicas será el órgano central del sistema público de producción de viviendas. En ese carácter tendrá la responsabilidad del cumplimiento total de los planes de vivienda en la parte correspondiente al sector público y en particular la consecución de las metas en lo que se refiere a número de viviendas a construir, distribución geográfica y por nivel de ingresos, tipos de vivienda, inversiones, etc. (URUGUAY, 1968, Art. 118).

Ao comentar a importância de tal marco legislativo em termos de política habitacional, Magri (2015), defende que a lei 13.728, *Ley de Vivienda*, introduz três orientações que marcam um novo cenário para o enfrentamento da questão habitacional:

por un lado, ordena el marco de operativa institucional, por otro, incorpora a actores sociales, legislando sobre una demanda creciente: la construcción social del hábitat a través de la participación en la auto construcción de ayuda mutua y abre un marco de inclusión al sector privado: el gran ausente en materia de vivienda con algún interés social (MAGRI, 2015, p. 80).

Vale salientar que até a criação da Lei 13.728, a questão habitacional, sobretudo, a da moradia de interesse social e direcionada à classe média era enfrentada exclusivamente a partir do poder público, enquanto que, as empresas da construção civil privada atendiam a classe de alto poder econômico (MAGRI, 2015). Nesse sentido, a *Ley de Vivienda* inova ao incorporar Estado, sociedade civil e setor privado para atender as demandas da questão habitacional, tendo ainda, o Estado como pivô da política habitacional.

Magri (2015, p. 88), aponta que o mercado da construção civil, estava há anos relegado ao nicho da construção de moradias para as classes altas. Porém, na lei de *Viviendas*, o mercado “*se encontró incluido en los préstamos del BHU para vivienda media y*

confortable, así como se promovió su participación en la construcción de vivienda económica para venta o alquiler”. No artigo 50, da Lei 13.738, encontra-se as normativas destinadas ao setor privado da construção civil, e diz: “*Sólo podrán otorgarse a viviendas cuya superficie y valor de construcción en relación al número de dormitorios, cumplan las especificaciones exigidas para las viviendas definidas como Económicas, Medias o Confortables*” (URUGUAY, 1968, Art. 50). Tais empréstimos se destinavam as três categorias de grupos populacionais considerados de interesse social, classe econômica, média e confortável.

Com as discussões sobre a aprovação da *Ley de Vivienda* e a inserção do cooperativismo habitacional na lei, é preciso dizer que, a modalidade de usuários, do cooperativismo habitacional não contava com apoio do governo (GONZÁLEZ, 2013). Tal modalidade que promove a propriedade coletiva e a ajuda mútua significou uma conquista da sociedade civil organizada a partir dos setores sindicalistas, do movimento trabalhista e dos intelectuais do CCU (*Centro Cooperativista Uruguayo*), que foram imprescindíveis para essa conquista.

A *ley de Vivienda* não oferece uma mudança radical no tratamento da questão habitacional, tal como se terá em 1991 e em 2008 (MAGRI, 2015). Trata-se de uma recomposição governamental, ou seja, uma nova configuração na forma de governar a questão habitacional que incorporou o setor privado e setores da sociedade civil organizada, seja em sindicatos, movimentos trabalhistas e intelectuais. Tal recomposição institucional se faz a partir da legislação, resultando uma guinada governamental da questão habitacional destacando o elemento político como o caminho a ser traçado para enfrentar a questão habitacional. Vale ainda dizer que tal lei fomenta a organização da sociedade civil e a participação social na efetivação da política habitacional, portanto, sob este ponto, trata-se de uma inovação na política pública.

Magri (2015) considera, que em 1968, a partir do marco legal da *Ley de Vivienda*, se produziu um processo de desenvolvimento político (*desarrollo político*).

El desarrollo político implica innovación, integración, adaptación y coherencia al interior de la arquitectura estatal y en los canales de comunicación social, cuestión que solo puede lograrse con mejores instituciones, adaptadas y con capacidad de articular el interés público a través de normas y procedimientos (MAGRI, 2015, p. 81).

A *Ley de Vivienda* estabelece em seu artigo 1º, o direito à moradia é um direito social e que é uma função do Estado assegurar o reconhecimento ao direito: “*Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que*

cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho” (URUGUAY, 1968, Art.1). Também é outorgado ao Estado a função de *“estimular la construcción de viviendas y asegurar que los recursos asignados a este fin alcancen para la satisfacción de las necesidades, no sobrepasen las posibilidades de la economía y se usen racionalmente para alcanzar los objetivos señalados en esta ley”* (URUGUAY, 1968, Art. 2). Nesse sentido, o Estado é colocado como agente responsável por promover o direito à moradia, criando as condições para que os cidadãos tenham acesso a tal direito. No mesmo artigo, conforme pode-se ver, a questão da produção habitacional deve ser realizada respeitando o equilíbrio financeiro, portanto, a racionalidade econômica é colocada como estratégia para que o uso das atribuições do poder público em matéria econômica seja utilizado com responsabilidade.

No capítulo 3, que trata das condições e tipos de moradia, a lei 13.728 menciona que as moradias construídas no país, pela política habitacional, devem cumprir com o mínimo habitacional²⁹. No artigo 18 descreve-se os critérios necessários para se cumprir com um mínimo habitacional, entre eles, destaco:

²⁹De acordo com o capítulo III da Ley de Vivienda, o mínimo habitacional é definido por: “A) La superficie habitable de una vivienda no será inferior en ningún caso a 32 m.². Este mínimo será aplicable a las viviendas que tengan un dormitorio. Por cada dormitorio adicional se incrementará el mínimo en 12 m.². En todos los casos en que se autorice, construya o financie la vivienda para uso de una familia determinada, se exigirá como mínimo, el número de dormitorios necesario definido en el artículo 14 de esta ley. B) Toda vivienda tendrá además, como mínimo, un cuarto de baño y el o los ambientes adecuados a las funciones de cocina, comedor y estar diario. C) Los techos deberán asegurar la impermeabilidad y la aislación térmica mínima que fijará la reglamentación. D) Los muros exteriores deberán impedir la entrada de humedad, asegurar la aislación térmica mínima que fije la reglamentación, y presentar superficies interiores resistentes, sin fisuras y susceptibles de mantenimiento higiénico. E) Los pisos deberán ser suficientemente duros para soportar el uso sin desmenuzarse y admitir el lavado o el lustre. F) Los dormitorios y ambientes de estar, comedor o cocina, tendrán vanos de iluminación cerrados con materiales transparentes o traslúcidos, adecuados para mantener una iluminación natural suficiente. G) Todos los ambientes tendrán condiciones de ventilación natural o sistemas de ventilación artificial que garanticen las condiciones higiénicas del aire y la eliminación de olores. H) Toda vivienda dispondrá de agua potable distribuida por cañerías hasta el cuarto de baño y la cocina. El cuarto de baño estará equipado como mínimo, con un lavatorio o pileta para el aseo personal, una ducha o bañera y un WC o letrina con descarga de agua instalada. La cocina tendrá por lo menos una pileta con canilla. Cuando la vivienda esté ubicada en un centro poblado y exista red pública de agua potable a distancia razonable, la instalación mencionada estará obligatoria y exclusivamente conectada a la red pública. Cuando no se cumplan las condiciones anteriores podrán admitirse pozos o aljibes cerrados siempre que la potabilidad del agua sea comprobada y que sea bombeada y distribuida por cañerías y almacenada en depósitos cerrados, de acuerdo a las especificaciones que se dicten. I) Toda vivienda dispondrá de un sistema de desagües para la evacuación de las aguas servidas. Cuando la vivienda esté ubicada en un centro poblado y exista red pública de alcantarillado en el frente del predio, la instalación de la vivienda se conectará obligatoriamente a la red. Cuando no se cumplan las condiciones anteriores, se autorizarán otros sistemas. La reglamentación, al establecer las condiciones que deben cumplir esos sistemas, tomará precauciones contra el riesgo de contaminación de aguas que puedan ser usadas para el consumo humano, así como contra cualquier otro riesgo de transmisión de enfermedades o de creación de condiciones de insalubridad ambiental. J) Toda vivienda ubicada en un centro poblado, si existe red pública de energía eléctrica a distancia razonable, contará con una instalación de iluminación eléctrica conectada a la red pública y dotada, como mínimo, de una luz por ambiente. K) La reglamentación podrá determinar las dimensiones mínimas para los distintos tipos de locales. L) Las especificaciones del presente artículo son

La superficie habitable de una vivienda no será inferior en ningún caso a 32 m.². Este mínimo será aplicable a las viviendas que tengan un dormitorio. Por cada dormitorio adicional se incrementará el mínimo en 12 m.². En todos los casos en que se autorice, construya o financie la vivienda para uso de una familia determinada, se exigirá como mínimo, el número de dormitorios necesario definido en el artículo 14 de esta ley (URUGUAY, 1968, Art. 18).

O mínimo habitacional planejado para todo país é uma normativa obrigatória para todos os governos inclusive os *departamentales* (governos estaduais), para as instituições de crédito e para os demais organismos que constroem as moradias. Antes de tal marco normativo, cada departamento (estado) podia fixar o seu mínimo como condição habitacional (TERRA, 1969).

A política habitacional também dita o mínimo de cômodos que uma moradia deve de ter, além de descrever como deve ser a moradia:

B) Toda vivienda tendrá además, como mínimo, un cuarto de baño y el o los ambientes adecuados a las funciones de cocina, comedor y estar diario. C) Los techos deberán asegurar la impermeabilidad y la aislación térmica mínima que fijará la reglamentación. D) Los muros exteriores deberán impedir la entrada de humedad, asegurar la aislación térmica mínima que fije la reglamentación, y presentar superficies interiores resistentes, sin fisuras y susceptibles de mantenimiento higiénico. E) Los pisos deberán ser suficientemente duros para soportar el uso sin desagregarse y admitir el lavado o el lustre. F) Los dormitorios y ambientes de estar, comedor o cocina, tendrán vanos de iluminación cerrados con materiales transparentes o traslúcidos, adecuados para mantener una iluminación natural suficiente. G) Todos los ambientes tendrán condiciones de ventilación natural o sistemas de ventilación artificial que garanticen las condiciones higiénicas del aire y la eliminación de olores (URUGUAY, 1968, Art. 18).

Também assegura que a moradia deve ter água potável distribuída na cozinha e banheiro. Também é descrito que toda habitação terá um sistema de deságue de evacuação das águas servidas (artigo 18). A lei 13.728 estabelece, com base no mínimo habitacional, quatro tipos de moradias. Os quatro tipos de habitações regulamentadas pela lei são: moradia econômica, moradia média, moradia confortável e moradia de luxo (*vivienda económica, vivienda media, vivienda comfortable y vivienda suntuaria*). As denominadas pela lei de moradias econômicas e moradias médias, são instituídas pela lei como moradia de interesse social.

De acordo com a lei, moradia econômica, é a que deve receber o máximo de apoio de todo sistema legal da lei 13.728, é a categoria de moradia de “*puede generar subsidios y a la que están destinados los préstamos más liberales. Es, también, el tipo básico que han de*

mínimos que las reglamentaciones pueden elevar en razón de condiciones locales o del campo de acción de un organismo especial (...)” (URUGUAY, 1968, artículo 18).

construir preferentemente los organismos públicos dedicados a la construcción de viviendas” (TERRA, 1969, p. 41). Já a moradia média que possui outro limite territorial para construção podendo chegar a um valor duplicado ao equivalente a moradia econômica. No entanto, esta modalidade não pode receber subsídios, *“pero podrá ser financiada totalmente con préstamos, siempre que los usuarios realicen su ahorro dentro del sistema de ahorro y préstamo”* (TERRA, 1969, p. 41). A modalidade de moradia confortável equivale até o dobro do valor de uma moradia média, tal modalidade pode receber empréstimos para construção, embora, seja apenas parcial. *“Y en la cima de esta escala, la vivienda suntuaria, que en ningún caso podrá beneficiarse, ni siquiera parcialmente, con los créditos del sistema”* (TERRA, 1969, p. 41).

A administração do sistema de política habitacional é destinado ao DINAVI órgão que é dependente do Ministério de Obras Públicas, é o órgão encarregado de formular os planos de habitação em conjunto com o Escritório de Planejamento (*Oficina de Planeamiento*) e também de fiscalizar o cumprimento das construções e dos planos habitacionais (TERRA, 1969). A Direção Nacional de Habitação (DINAVI), ainda tem como foco de atuação *“proponer al Poder Ejecutivo las reglamentaciones; de orientar y estimular la investigación; de promover, asistir y fiscalizar las cooperativas; y de realizar algunas labores complementarias en la parte de urbanización”* (TERRA, 1969, p. 45). Conforme pode ser visto no comentário do então deputado Juan Pablo Terra, há uma organização não centralizada no Estado, mas distribuída em diversos órgãos a fim de desenvolver uma política de habitação em conformidade com uma linha de governo planejada. Portanto, através da lei há uma tentativa de vincular diversos atores para atuar numa política habitacional integrada: Estado, instituições da sociedade civil (cooperativas), setor privado (empresas da construção civil), banco público (BHU) e órgãos públicos.

Outro ponto que merece ser destacado da lei de *Viviendas* é em relação ao *“Plan Quinquenal”* (Plano de cinco anos), configurando uma nova forma de tratar da questão da moradia, inserindo a política habitacional como um assunto que merece planejamento a cada mudança de governo nacional. Portanto, deste ponto de vista, a lei de 1868 oferece uma nova normativa para abordar a questão habitacional a partir de um planejamento governamental que se instrumentaliza de forma planejada.

El Poder Ejecutivo, con intervención de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y tomando en cuenta las propuestas de la Dirección Nacional de Vivienda, ajustará y enviará al Parlamento, dentro del primer año de cada período de Gobierno y simultáneamente con el Presupuesto, un Plan Quinquenal de Vivienda, integrado en los planes de desarrollo económico y social, que incluya: un diagnóstico de la situación, un cálculo de las necesidades para el período, por áreas geográficas y

categoría de ingresos; las inversiones; los requerimientos en préstamos y subsidios por programas; las metas de producción de viviendas de los organismos públicos; la previsión de recursos, su distribución y las medidas complementarias que se consideren necesarias (URUGUAY, 1968, Art. 4).

A cada início de governo, o poder executivo tem o dever de enviar um plano de cinco anos, com indicativos da DINAVI, ao parlamento nacional, um plano para a política habitacional que leve em consideração e que esteja em consonância ao desenvolvimento econômico e social. Tal plano deve conter um estudo diagnóstico da situação habitacional, um cálculo das necessidades que possui tal período, as metas de construções de moradias, o recurso necessário para aplicar tal plano, entre outras medidas. Conforme pode ser visto, através do artigo 4 da lei de 1968, enfrentar a questão habitacional através de um plano de cinco anos, traz o involucramento do Estado, através da soberania da lei, como forma de governo. No entanto, em relação ao período anterior ao da lei de *Vivienda*, a ação do Estado parece estar descentralizada e vinculada com outras esferas da sociedade, mercado, órgãos do Estado, criados pela própria lei, a sociedade civil organizada.

Em relação a isso, vale dizer que a participação da sociedade civil organizada via cooperativismo habitacional é um ponto de destaque desse marco normativo. O capítulo 10 da lei 13.728 substitui a Lei 10.761, de 1946, que tratava da regulação de todas as sociedades cooperativas. Enquanto que a lei de 1946 organizava e regulava toda forma de cooperativismo, a lei 13.728, em seu capítulo 10º regula e organiza especificamente o cooperativismo habitacional. Conforme comenta Nahoum (2012, s/p), as cooperativas habitacionais representavam uma “concessão de alguns setores mais progressistas para que não houvesse resistência a esta lei”, portanto, não significava um elemento central da lei de política habitacional. No entanto, esse foi um ponto culminante, pois,

los trabajadores, a través de sus organizaciones y sus militantes, vieron en esta opción una posibilidad de resolver el tema de la vivienda. Las primeras cooperativas del movimiento serán de Ayuda Mutua y de Propietarios, para pasar rápidamente a ser de Usuario (NAHOUM, 2013, p. 8).

Durante os anos 1960, o CCU (*Centro Cooperativista Uruguayo*), dedicava-se a diferentes ramos do cooperativismo, tais como agropecuário, de crédito, produção artesanal, etc. (NAHOUM, 2012). Sua inserção na *Ley de Vivienda* foi um processo resultante de diversas atuações entre intelectuais e setores do movimento sindical. Além disso, vale dizer também que, de forma geral, no continente latino-americano, o cooperativismo foi impulsionado pelo Departamento de Estado norte-americano em todo continente com o

objetivo de “*frenar el descontento generalizado demostrado por parte de fuertes movimientos sociales de la época*” (GONZÁLEZ, 2013, p.43). No entanto, vale dizer que o cooperativismo habitacional foi uma aposta da sociedade civil organizada, de intelectuais do CCU, de alguns arquitetos e do movimento sindical. Deve-se dizer também que essa disputa em torno do cooperativismo habitacional e do direito à moradia pelos movimentos sociais e se deu num contexto de conjuntura de instabilidade política, de conflitos sociais, de crise econômica e, todas essas questões, sob um governo autoritário que abriu as portas para a ditadura civil-militar (PORTILLO, 2010).

As três experiências pioneiras no país do cooperativismo habitacional surgiram no interior, em Florida, Salto e Río Negro, a partir de 1966, com o impulso e assessoramento do Centro Cooperativista Uruguaio (CCU). (DOMÍNGUEZ, 2019). O mesmo CCU realizava o trabalho de difusão da proposta das cooperativas habitacionais em distintos lugares tais como as fábricas, local onde regimenta a classe trabalhadora. (DOMÍNGUEZ, 2019).

O surgimento do cooperativismo habitacional no Uruguai se deu graças a um grupo de técnicos comprometidos com o movimento popular, “*que ven la importancia de pensar y elaborar una herramienta que hiciera posible el ingreso de los trabajadores en el marco de la ley y del Fondo de Vivienda que sin dudas se aprobaría*” (GONZÁLEZ, 2013, p. 47). No entanto, o mesmo autor também assinala que o setor da habitação privada, da construção civil, também, encontrava-se nesse contexto, disputando os recursos do Estado destinados à política habitacional. Pois, através do angariamento desses fundos o setor privado poderia sair da crise econômica na qual se encontrava. Entende-se, portanto, que a inserção do cooperativismo habitacional na lei de *Viviendas* (que foi aprovada em 1968), foi resultado de uma disputa do setor organizado da sociedade civil que entende a questão da moradia como um direito social que deve ser assegurado pelo Estado.

Fundado em 1961, o *Centro Cooperativista Uruguayo* (CCU), iniciou uma busca de experiências de cooperativas habitacionais em outros países que de alguma forma poderiam incorporar ou inserir elementos para o caso uruguaio que, os técnicos do CCU, procuravam implementar o Cooperativismo de Ajuda Mútua (CVAM). Dessa viagem realizada pelos técnicos, três experiências se destacam. Em primeiro lugar, a própria tradição encontrada em bairros ou localidades em situação de vulnerabilidade social, no Uruguai, que diz respeito a tradição da *gauchada*, que é a mão solidária, entre vizinhos que, geralmente nos fins de semana, no caso se trata de trabalhadores, portanto o fim de semana é o dia que eles dispõem para eles mesmos construir suas casas. A autoconstrução que depende da solidariedade de vizinhos, amigos e familiares, foi para González (2013) um dos eixos que os técnicos do CCU

sistematizaram no CVAM. Em sua viagem para Bolívia em 1964, os técnicos depararam-se com uma experiência de uma cooperativa de pescadores nas regiões do lago Titicaca, onde observa a prática do *Ayni*, sistema de prática social e econômica realizada pelos *aymaras* e *quéchuas* até os dias atuais.

En este sistema hay un compromiso con la comunidad de trabajo recíproco y complementario que aún es usado en el trabajo agrícola donde varios miembros de la comunidad siembran las tierras de un compañero y este debe pagar su AYNI sembrando las tierras de las personas que trabajaron junto a él sembrando las suyas (GONZÁLEZ, 2013, p. 48).

Muito além de uma prática solidária, o *Ayni* diz respeito a uma obrigação com a comunidade que vincula seus membros com o compromisso comunitário. Outra experiência que é citada por técnicos do CCU que influencia a criação do CVAM é uma experiência da região de Maracay, na Venezuela. Juan Pablo Terra, propulsor da lei de *Viviendas*, também relata, em alguns de seus trabalhos sobre o cooperativismo habitacional sueco e sua característica de uso e gozo da moradia, e não de proprietários (GONZÁLEZ, 2013).

Após conhecer diversas experiências que pudessem servir de mote para que o cooperativismo habitacional fosse implementado para setores trabalhistas, portanto, moradia social, faltava pôr em prática essa experiência e encontrar financiamento. Nessa perspectiva que se produzem três experiências pioneiras no interior do Uruguai. Em relação ao financiamento, conseguiu-se através de um órgão da Igreja da Alemanha chamado *Miseror* (Agência de Cooperação das Igrejas da Alemanha), que como requisito foi solicitado que a construção de moradias fosse feita no interior do país. Outro financiamento para implementação de tais experiências foi feito através de um empréstimo que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) havia feito para o governo uruguaio para fins de construção de moradias. Nahoum (2012, s/p), explica da seguinte forma:

(...) o BID colocava parte do dinheiro e o resto tinha que ser posto pelo governo. Este tinha que por 30% para receber os 70% restantes, mas não tinha dinheiro algum e, portanto, não estava utilizando este crédito. Outra coisa é que, uma vez emprestado o dinheiro, já começam a cobrar os juros. O governo estava fazendo um negócio péssimo. Tinha um dinheiro que não podia usar e ainda tinha que pagar os juros.

As primeiras pessoas a formarem cooperativas de ajuda mútua são “*habitantes de una pequeña localidad del departamento de Florida en Isla Mala*” (GONZÁLEZ, 2013, p. 50). A cooperativa de *25 de Mayo* da *Isla Masla*, formada em 1966. Após criação da cooperativa 25

de Mayo foi criada a cooperativa denominada Êxodo de Artigas na cidade de Fray Bentos e a cooperativa COSVAM na cidade de Salto. Essas foram às três experiências pilotos que deram origem ao Cooperativismo de Ajuda Mútua. Essas três experiências possuem como base social os trabalhadores, “*trabajadores de tambos de Isla Mala, los municipales de Fray Bentos, los ferroviarios de Salto*” (GONZÁLEZ, 2013, p. 50), (trabalhadores da produção de leite, funcionários públicos municipais e trabalhadores ferroviários).

Para González (2023, p. 52), a inserção do capítulo sobre o cooperativismo habitacional foi resultado de uma conjuntura muito particular que o movimento social de trabalhadores e alguns sindicatos souberam aproveitar.

Tengamos en cuenta que la fuerte consolidación de la unidad del movimiento sindical se produce justamente en la década de los sesenta, con debates indispensables al fragor de la intensidad de las luchas desarrolladas. Un país donde la irrupción también del movimiento estudiantil es trascendental y la guerrilla urbana estaba en la cresta de la ola.

Para Galiza (2015) a inclusão das cooperativas no texto da lei é resultado das lutas sindicais na década de 1960. No Uruguai, “o cooperativismo era uma tradição nas organizações populares, particularmente nos sindicatos de trabalhadores do país, e estava associado à autoprodução familiar solidária e de ajuda mútua” (GALIZA, 2015, p. 66).

Nessa perspectiva insere-se o cooperativismo habitacional como via de acesso da sociedade civil ao direito à moradia. No capítulo 10, da Lei 13.728, é tratado a questão do cooperativismo habitacional, suas modalidades, seu conteúdo e sua composição. No artigo 130, da dita lei, diz-se que são cooperativas habitacionais:

Las cooperativas de viviendas son aquellas sociedades que, regidas por los principios del cooperativismo, tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda (URUGUAY, 1968, Art. 130).

Já no artigo 131, caracteriza a forma de organização das cooperativas habitacionais, entre os diferentes itens, destaco:

Las cooperativas de vivienda deberán organizarse sobre la base de los siguientes principios: (...), B) Su propósito será de servicio y no de lucro. C) Cada socio tendrá derecho a un solo voto, sea cual fuere el número de sus partes sociales. D) Serán neutrales en materia religiosa y política. G) Deberán establecer en su objeto social el fomento de la cultura en general y en especial el ideario y prácticas del cooperativismo (...), H) Suministrarán viviendas al costo, no admitiéndose ningún tipo de práctica especulativa (URUGUAY, 1968, Art. 131).

Deste modo, a organização das cooperativas habitacionais acompanha o marco teórico do cooperativismo tradicional, formulado no século XIX pelos pioneiros de Rochdale. Destaco o caráter das cooperativas habitacionais de serem instituições de serviço e não de lucro e também se destaca o fomento ao cooperativismo e seus princípios e a cultura em geral, além de prover moradias ao custo não se admitindo nenhuma prática de especulação imobiliária. De acordo com o artigo 132, as cooperativas devem ter pessoa jurídica a partir do momento de aprovação de seus estatutos. A lei também normatiza o caráter de ajuda mútua no cooperativismo habitacional, além de descrever sua característica, conforme se pode ler:

Las cooperativas de vivienda podrán utilizar el trabajo de sus socios en la construcción de las viviendas, bajo sus dos modalidades, de autoconstrucción y ayuda mutua. La autoconstrucción es el trabajo puesto por el futuro propietario o usuario y sus familiares, en la construcción. La ayuda mutua es el trabajo comunitario, adoptado por los socios cooperadores para la construcción de los conjuntos colectivos y bajo la dirección técnica de la cooperativa (URUGUAY, 1968, Art. 136).

Ainda na primeira sessão do capítulo 10, encontra-se a determinação dos órgãos que devem compor as cooperativas,

Los órganos de las sociedades cooperativas serán: la Asamblea General, el Consejo Directivo, la Comisión Fiscal y la Comisión de Fomento Cooperativo. La Comisión de Fomento Cooperativo se encargará de todo lo referente a la educación, integración y fomento cooperativo, de los socios y de terceros (URUGUAY, 1968, Art. 138).

Também se encontra a classificação das cooperativas habitacionais, no artigo 140, em “*Unidades Cooperativas de Vivienda y Cooperativas Matrices de Vivienda*” (URUGUAY, 1968, Art. 140). Em relação as unidades de cooperativas habitacionais, a lei 13.728, determina sua natureza, o número de pessoas associadas e sua finalidade nos seguintes pontos:

Son unidades cooperativas de vivienda las que, constituidas por un mínimo de diez socios y un máximo de doscientos, tiene por finalidad proporcionar vivienda y; servicios complementarios a los mismos, construyendo con ese objeto un inmueble o un conjunto habitacional o adquiriéndolo en los casos previstos en el artículo 146 (URUGUAY, 1968, Art. 142).

Ainda em relação às unidades cooperativas, a lei descreve que podem ser de usuários ou de proprietários (artigo 143). As cooperativas de usuários são:

Las unidades cooperativas de usuarios sólo atribuyen a los socios cooperadores, derecho de uso y goce sobre las viviendas. Derecho que se concederá sin limitación en el tiempo, que se transmitirá a los herederos y aún podrán cederse por acto entre vivos, pero sujeto a las limitaciones que se establecen en la presente ley (URUGUAY, 1968, Art. 144).

As cooperativas de usuários atribuem a seus sócios o direito de uso e gozo das moradias, pois, a propriedade do imóvel, pertence à cooperativa. Já as cooperativas de proprietários são caracterizadas no modelo da propriedade privada.

Las unidades cooperativas de propietarios atribuyen la propiedad exclusiva e individual de la propiedad horizontal (ley N° 10.751, de 25 de junio de 1946), (...). Las cooperativas de propietarios pueden retener la propiedad de las viviendas, otorgando el uso a los futuros propietarios, mientras éstos amortizan el costo de la vivienda (URUGUAY, 1968, Art. 145).

As cooperativas de usuários possuem por característica oferecer aos associados o uso e gozo da moradia, (*uso y goce*), mas não a propriedade do imóvel, pois, a propriedade pertence à cooperativa; já, nas cooperativas de proprietários, cada sócio possui a propriedade do imóvel. Tanto as cooperativas de Ajuda Mútua quanto as de poupança prévia e as de propriedade privada recebem 85% de empréstimo do Estado para construção das casas. Os outros 15% são pagos de acordo com a modalidade da cooperativa. Nas cooperativas de Ajuda Mútua os 15% são pagos com o próprio trabalho que é realizado pelos associados em suas construções, que é caracterizado como Ajuda Mútua; nas cooperativas de poupança prévia, as famílias ou pessoas associadas devem ter os 15% do restante do valor do imóvel em economias, esse é o critério para ingressar a esta modalidade de cooperativa. Compete as cooperativas a responsabilidade de adquirir o terreno para a construção, a compra de materiais necessários para a construção, a mão de obra especializada para a construção, a contratação de serviços especializados, a cooperativa, desta forma, assume a administração da obra em sua totalidade e a responsabilidade sobre o empréstimo para a construção das moradias (MACHADO, 2017).

Outra inovação da lei 13.728 é em relação as cooperativas matrizes de moradia, em relação a isso, destaca-se:

Son Cooperativas Matrices de Vivienda aquellas que reciben en forma abierta la inscripción de socios mediante un compromiso de aportes sistemático ahorro y con la finalidad de asistirlos en la organización de Unidades Cooperativas de Vivienda, en la definición y realización de sus programas de obtención de créditos, adquisición de terrenos, proyectos, construcción y adjudicación de viviendas y ejercer las funciones que en ellas deleguen a esos fines, las Unidades Cooperativas filiales (URUGUAY, 1968, Art. 163).

Terra (1969), explica que o papel das cooperativas matrizes de habitação e dos IAT's é assegurar a extensão e a vitalidade do movimento cooperativista de moradia. Historicamente as cooperativas matrizes de habitação tem se organizado em suas diferentes modalidades e se destacam a Federação de Cooperativas Habitacionais por Poupança Prévia, FECOVI (*Federación de Cooperativas de Viviendas por Ahorro Previo*). É a instituição que congrega as cooperativas habitacionais de usuários que acessam a política habitacional por meio da poupança prévia (*ahorro previo*); a Federação COVIPRO (*Cooperativa de Viviendas de Propietarios*), é a entidade que congrega as cooperativas de proprietários; a FUCVAM (*Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua*), cuja característica é a promoção do modelo de cooperativismo formado por usuários e pela ajuda mútua. Na sessão 6, do capítulo 10, a lei trata dos Institutos de Assistência Técnica (IAT), que são criados com a finalidade de “*proporcionar al costo, servicios jurídicos, de educación cooperativa, financieros, económicos y sociales a las cooperativas y otras entidades sin fines de lucro, pudiendo incluir también los servicios técnicos de proyecto y dirección de obras*” (URUGUAY, 1968, Art.171).

Tais institutos também gozam de pessoa jurídica após seus estatutos serem aprovados pelo poder executivo. Os Institutos de Assistência Técnica oferecem seu trabalho para todas as cooperativas, independente se são de usuários ou de proprietários. Além do mais, seu trabalho e remuneração são assegurados pela jurisdição da própria lei 13.728, de 1968. Em 1994, foi promulgada um novo decreto (nº 327/1994) sobre os Institutos de Assistência Técnica em relação a composição mínima de um IAT. Foi decretado que um IAT deve ser composto de no mínimo um integrante dos seguintes serviços: “1) *Abogado o Escribano*; 2) *Asistente Social o Licenciado en Ciencias Sociales*; 3) *Contador, Economista o Licenciado en Administración*; 4) *Arquitecto o Ingeniero*” (URUGUAY, 1994, Art.3).

Em matéria normativa não se pode negar que a lei 13.728 trouxe uma importante inovação na temática habitacional, pois oferece todo um instrumento que rege a política habitacional incorporando Estado, sociedade civil e iniciativa privada, na promoção de política habitacional. Do ponto de vista do cooperativismo habitacional, a lei fomenta a organização da sociedade civil e a participação social na política pública. Dessa forma, criam-se espaços que possibilitam muito além do debate em torno da construção de casas e de sua efetivação, a discussão política sobre o direito à moradia. Entre as inovações da lei 13.728 destaco a inserção e reconhecimento dos Institutos de Assistência Técnica, que são organizações privadas sem finalidade de lucro, que assessoram de forma técnica a cooperativa, são contratados pela cooperativa e co-responsáveis do projeto habitacional da cooperativa

(MACHADO, 2017). Em relação ao papel dos IAT's, Nahoum (2011), comenta que são entidades destinadas a proporcionar às cooperativas os serviços técnicos em diferentes áreas, como o campo jurídico, da educação cooperativista, aspectos financeiros, econômicos e sociais, projetos técnicos tanto em relação às obras ou a outros serviços. Outro ponto importante que a lei 13.728 oferece é a regulação do cooperativismo habitacional e a integração da sociedade civil na constituição da política habitacional. O cooperativismo habitacional de ajuda mútua não finda quando o processo de construção das casas é acabado. Em outras palavras, embora as pessoas se reúnam em torno do objetivo comum que é acessar o direito à moradia, ou seja, ter uma habitação para morar, as cooperativas habitacionais atuam além desse horizonte. Há um processo de criação de vida coletiva, de uma cultura de comunitarismo.

Nahoum (2011) defende que o modelo das cooperativas de ajuda mútua, baseados na autogestão, na propriedade coletiva e na solidariedade, questiona alguns dos princípios que fundamentam a sociedade liberal capitalista que coloca o mercado e as empresas privadas como eixo em torno do qual gira o mundo ocidental. Em vez de apostar nesses valores, diz Nahoum (2011, p. 220), o modelo das cooperativas de ajuda mútua,

(...) plantea la confianza en la capacidad, intelectual y física, de hacer, de la gente; en la solidaridad a todos los niveles, desde la familia al movimiento social; en la defensa de la vivienda y el hábitat como satisfactores de un derecho, y no como una mercancía; en la reivindicación de la función del Estado como fiel de la balanza en favor de los más débiles, cosas todas que suenan a herejía en un mundo que se mueve en el sentido opuesto.

Dambrauskas (2009), corroborando com as ideias de Nahoum (2011) e Macellaro (2017), afirma que o modelo das cooperativas de ajuda mútua, baseado nos três pilares da autogestão, ajuda mútua e propriedade coletiva, fomenta e sustenta um viés ideológico contra hegemônico, mas também, contribui para a formação de seus integrantes e para a difusão desse tipo de experiência para a sociedade. O setor das cooperativas que chegou ao seu maior auge em 1975, onde

(...) uno de cada dos préstamos que se solicitaban ante el Banco Hipotecario del Uruguay (B.H.U.) para la construcción de viviendas, correspondían al régimen cooperativo: en la modalidad de Ayuda Mutua, mayoritariamente, o en la de Ahorro Previo (NAHOUM, 2008, p. 24).

A partir da explicação de Nahoum (2008) conclui-se que a sociedade civil organizada na forma de cooperativas habitacionais, efetivava seu papel na política habitacional, visto que,

havia uma articulação para que o direito à moradia efetiva-se. Tal organização, no caso das cooperativas de ajuda mútua, inicia-se no período das obras, ou seja, quando a cooperativa já organizada realiza o trabalho solidário e de autogestão, desde a limpeza do terreno, do tempo de ronda de segurança da obra que é compartilhada entre as pessoas da cooperativa até a construção das casas e os detalhes. Esse trabalho realizado em conjunto pelas pessoas cooperativadas resulta num fator integrador e formador de uma comunidade, tal como descreve Nahoum (2008, p. 26):

la organización adquirida por los grupos durante la etapa de obra (que se prolonga posteriormente, porque el sistema de propiedad colectiva por el que la casi unanimidad de ellas ha optado, requiere la permanencia de estructuras de uso y administración del bien común) ha llevado naturalmente a encarar, también en forma colectiva, otros problemas sociales comunes.

Nesse viés da luta solidária e coletiva, foram construídas não apenas as moradias das pessoas, mas também construíram-se “*policlínicas, guarderías, bibliotecas, cooperativas de consumo, que han contribuido a mejorar la calidad de vida de los cooperativistas pero, también la de la comunidad circundante*” (NAHOUM, 2008, p. 26).

Entre 1971 e 1975 foram construídos cinco complexos de cooperativas habitacionais de ajuda mútua em Montevideu, que juntas somam 1.775 habitações. A assinatura do empréstimo entre o BHU e as cooperativas de ajuda mútua havia sido feita antes do golpe de Estado. O empréstimo para que as cooperativas construíssem suas moradias foi realizado no primeiro período em que a lei de Viviendas é colocada em prática. Em 1971 deu-se início as obras do Bairro cooperativo *Nuevo Amanecer* (chamada de Mesa 1, mais precisamente de *Mesa Ejecutiva Intercooperativa N° 1*). Trata-se de um complexo habitacional inaugurado em 1976, formado por cinco cooperativas de ajuda mútua.

Menoni (2008), explica que a origem das cooperativas que compõem as chamadas “Mesas” tinham origem em associações gremiais e sindicatos e, foram constituídas como cooperativas de ajuda mútua e foram assessoradas pelo Centro Cooperativista Uruguaio, que realizou a função de Instituto de Assistência Técnica. Menoni (2008), explica que na época da constituição dessas cooperativas habitacionais, as distintas comissões das cooperativas (*comisión de desarrollo social, comisión directiva, comisión fiscal, Comisión de Educación, Fomento e Integración Cooperativa etc*), saíam a recorrer a cidade de Montevideu buscando um terreno que possa servir para a construção das moradias. Cabe notar que, embora a lei 13.728 resultasse num importante instrumento para o desenvolvimento da política habitacional, cabe destacar que não havia um banco de terras (*cartera de tierras*) para compor

o plano habitacional. O terreno encontrado para edificar as casas era muito grande para abrigar uma cooperativa apenas, de acordo com Menoni (2008) a capacidade do terreno abrigava cerca de 400 casas e, de acordo com a lei 13.728, as cooperativas habitacionais tinham um limite de 200 pessoas sócias. A saída encontrada pelas pessoas da cooperativa foi criar uma intercooperativa (multicooperativa) a fim de não desperdiçar o terreno. A Mesa é constituída nesse momento como Mesa Coordenadora do processo de formação da intercooperativa e mais tarde da construção das casas. Nesse contexto construiu-se o Complexo Habitacional *Nuevo Amanecer* – Mesa 1. Situada na zona do Camino Carrasco, periferia de Montevidéu, composta por 420 habitações. Integrada pelas seguintes cooperativas:

COVIPSA (Cooperativa de Vivienda Personal de SADIL [trabajadores metalúrgicos]), 155 familias; MACOVI 4 (Metalúrgicos y Afines, Cooperativa de Vivienda Grupo 4), 118 familias; COVIMT 5 (Cooperativa de Vivienda Matriz Textil, Grupo 5), 54 familias; COVICO (Cooperativa de Viviendas “Comunidad”), 62 familias, y COVICESEM (Cooperativa de Vivienda Central de Servicios Médicos), 30 familias (MENONI, 2008, p. 197).

A direção e o projeto do complexo habitacional foram construídos através do IAT do CCU. A população que compõe o complexo habitacional é de 1.531 personas (*1.272 adultos de 14 años - 696 mujeres y 576 hombres - y 259 menores*) (MENONI, 2008, p. 197).

No bairro cooperativo há 22 locais comerciais (armazém, fruteiras, açougues, locais de venda de verduras, padarias, lojas de roupa, salão de beleza, farmácia, sapateiros, consultórios médicos, etc.). Há também espaços que são utilizados como sede das cooperativas, para serviços locais e recreação. O complexo dispõe de um Salão Comunal grande e outros pequenos, “(...) *donde funciona una biblioteca, se dan clases de yoga, karate, danzas, se hacen juegos de salón, reuniones de Tercera Edad, baby-fútbol, etc.*” (MENONI, 2008, p. 197). Além desses ambientes, há locais para a prática de esportes, campos de futebol para crianças e um campo de futebol para adultos, quadras de bocha. Nas áreas do bairro cooperativo há também, um *Jardín de Infantes y Escuela Primaria* (jardim de infância e escola, onde as crianças das cooperativas e dos bairros próximos podem estudar) (MENONI, 2008).

A autora conclui que além das moradias e das edificações dos demais prédios, o complexo habitacional, favoreceu o melhoramento da localidade periférica, pois,

donde antes había un basural, ahora hay una calle; se mejoró el transporte; se puso en marcha una policlínica, con atención abierta al vecindario, que es muy solicitada; se instalaron nuevos comercios, algunos en el propio Complejo y otros en sus proximidades; se agregaron servicios (MENONI, 2008, p. 200).

Outra importante da intercooperativa Mesa 1 foi a construção da escola, cujo prédio foi construído pelas cooperativas. A escola primária, de educação pública, atende não apenas as crianças que vivem no complexo, mas de outras localidades. Vale destacar que não havia antecedentes no Uruguai de um bairro cooperativo, portanto, Mesa 1 foi o primeiro complexo habitacional, que resultou da Lei 13.728 e da organização da sociedade civil em grêmios e sindicatos.

Outro importante empreendimento desta época é o Complexo habitacional José Pedro Varela, composto por 3 Zonas de cooperativas: ZONA 1, formada por: Cooperativas - COVISUNCA 4, 5 e 6 (Cooperativa dos trabalhadores do Sindicato Único Nacional da Construção), COVIADÉOM e COVICOEES -; ZONA 3, formada pelas seguintes cooperativas: COVISAG Carrasco (*Cooperativa del Sindicato de los Trabajadores de las Artes Gráficas*), COVIPOSTAL 1 (Cooperativa de los trabajadores del Correo), COVITRAN 1 e 2 (Cooperativa de Viviendas del Transporte), CONVIOSE 1 Y 2 (Cooperativa de Trabajadores da OSE), COVIFOL 1 (*Cooperativa de Viviendas Federación Obreros de la Lana*) e ZONA 6 que é formada pelas seguintes cooperativas: COVISAN 1 e COVISUNCA 2. Todas as cooperativas habitacionais citadas acima são de origem sindical, portanto, formadas por trabalhadores de várias áreas. Este conjunto de habitações é parte de um projeto habitacional que abarcaria seis zonas, formada por conjuntos intercooperativos e mais de 4.000 moradias, articuladas por um parque onde se construiriam equipamentos coletivos. No entanto, foram construídas 3 zonas – Zona 1, Zona 3 e Zona 6. Neste tempo houve um corte orçamentário feito pelo governo da época o que impossibilitou que o projeto se concretizasse (CASTILLO; VALLÉS, 2015).

Tal projeto foi idealizado pela Cooperativa Centro de Assistência Técnica e Social, (CEDAS), responsável pelos primeiros assessoramentos juntos as cooperativas de habitação formadas a partir do Sindicato Único da Construção e Filhais Anexas (SUNCA) (CUBRÍA; DI PAULA, 2008). Os mesmos autores mencionam que a estreita relação entre o movimento sindical uruguaio e o CEDAS resultou nas mais de duas mil e quinhentas moradias construídas pelo cooperativismo de ajuda mútua, atuação que durou até o período do golpe de Estado. O projeto do complexo habitacional José Pedro Varela foi o primeiro grande conjunto habitacional projetado pelo CEDAS, tratava-se de mais de 4.000 moradias.

No interior do país também existe uma experiência de um bairro cooperativo, trata-se da cidade de Paysandú que também iniciou suas construções no início dos anos 1970. A FUCVAM em conjunto com o CCU realizou um estudo sobre os possíveis terrenos na zona norte do município de Paysandú possíveis de realizar a concretização do complexo

habitacional. Os estudos foram entregues ao DINAVI no final de 1973, o plano apresentava um estudo sobre a compra de prédios na zona norte da cidade. As cooperativas que já haviam sido constituídas, juntamente com alguns técnicos dos IAT's contratados, fizeram propostas aos proprietários, grande parte eram produtores de hortifrúti foram convencidos a vender seus prédios ao DINAVI. Assim, a partir do final do ano de 1973 iniciou-se a compra dos terrenos mencionados pelo plano das cooperativas. Dessa maneira, o bairro cooperativo, surgiu na zona norte, uma zona que não era a mais habitada nos anos 1970 e que hoje, após a construção do bairro cooperativo, foi sendo urbanizada (SIAZARO, 2008). As cooperativas que construíram suas casas na zona norte de Paysandú foram:

COVISAN 1 (treinta y dos viviendas), COVISAN 2 (cuarenta y siete), COVISAN 4 (sesenta y siete), COVISAN 6 (cincuenta), COVISAN 8 (treinta y dos), COVISAN 9 (treinta y nueve), COVISAN 10 (treinta y ocho), COVIANUT (treinta y ocho), COVISAP (cuarenta), COVIFE II (cuarenta), COVINOR II (cuarenta) y COVIOSE (treinta y ocho) (SIAZARO, 2008, p. 229).

Atualmente no bairro cooperativo habitam cerca de 2 mil habitantes que vivem em cerca de 600 moradias (SIAZARO, 2008). Interessante de se observar dessas experiências de destaque que aconteceram nos anos 1970 no Uruguai é que além de prover a moradia para a população, a partir da cooperativa há uma produção da cidade. Três experiências distintas demonstram que outorgadas a construir em regiões periféricas, com poucos ou quase nada de serviços oferecidos, as próprias pessoas cooperativadas, tomam como iniciativa, a partir de suas necessidades a construção de serviços. A constituição dos grandes complexos habitacionais carrega junto a construção de ruas, de iluminação pública, de sistema de água sanitária, além de outros serviços necessários para o desenvolvimento da população. Esses feitos que são resultantes do trabalho de cooperativas habitacionais, é um trabalho coletivo, capaz de gerar cidade, reivindicar e efetivar direitos fundamentais e sociais. Os salões comunitários de cada cooperativa, utilizados para diferentes usos (assembleias, reuniões, etc), mas também para a cultura como, por exemplo, o teatro independente, os festivais de música popular. De acordo com González (2013), o desenvolvimento social, provocado pelas cooperativas, permitia uma atuação muito além da construção de casas. As bibliotecas, as policlínicas, os ginásios esportivos, as creches, serviam para oferecer o serviço de cidadania, mas também para manter o vínculo entre as distintas cooperativas. Portanto, há todo um processo de integração e desenvolvimento de classe que é realizado pelo movimento cooperativista habitacional de ajuda mútua que transpassa os diferentes períodos históricos e políticos do país.

O avanço que teve o cooperativismo habitacional de ajuda mútua devido a organização das pessoas que grande parte já faziam parte de sindicatos trabalhistas facilitou a criação de vínculo para formar cooperativas habitacionais. Como resultado disso, Chaves (1990), comenta que, em 1975, poucos anos após aprovação da *Ley de Vivienda*, a metade do total de créditos solicitados ao BHU correspondia ao cooperativismo habitacional, destes, 2/3 correspondiam ao cooperativismo de ajuda mútua. Já no ano seguinte o governo militar inicia o retrocesso referente ao modelo de política habitacional. Nesse sentido, a partir de 1976 já não se concede personalidade jurídica às cooperativas, impede-se a formação de novas cooperativas, de 1975 a 1977 se interrompe os empréstimos e se endurecem as condições de crédito (CHAVES, 1990).

González (2013) explica que o empréstimo para a construção destes grandes complexos habitacionais, mencionados acima, foi realizado entre os anos 1972 e 1973. Nesse caso, quando foi dado o golpe de Estado as obras de construção desses empreendimentos estavam acontecendo. A localização desses grandes complexos situava-se na periferia de Montevideu e, devido a esse fato, não havia serviços públicos nas proximidades. Esse fato desencadeou, segundo González (2013), o empenho das cooperativas em realizar o desenvolvimento social dos núcleos cooperativos, resultando na construção de creches, policlínicas, comércios locais, bibliotecas e pequenas cooperativas de consumo. Esse processo de criação nos grandes complexos cooperativos deu-se entre os anos 1975 e 1982 (GONZÁLEZ, 2013). Nahoum (2008) defende que a forma de funcionamento do cooperativismo habitacional de ajuda mútua, contestou a dinâmica do próprio governo autoritário dos militares.

(...) por su contenido participativo y democrático, cuestionaban el autoritarismo que pasó a ser el estilo de gobierno imperante; por su contenido de autogestión económica, a su vez, chocaban con el nuevo modelo, que basaba su acción en la intervención de empresas capitalistas, a las que buscaba estimular dándoles mayores rentabilidades (NAHOUM, 2008, p. 29).

O mesmo autor defende que no processo dirigido pelas cooperativas de ajuda mútua, a partir da FUCVAM, esse modelo de cooperativismo habitacional forja uma inovação social onde as cooperativas além de buscar ser parte da solução ao problema habitacional, são também, “ (...) capaz de crear ciudadanía e inclusión y de abrir miradas sobre otros principios y otras organizaciones sociales basadas en ellos”.

Portanto, aos olhos do governo ditatorial, as cooperativas habitacionais representavam uma ameaça e juntamente ao movimento popular uruguaio, os sindicatos e demais

organizações, sofreram repressão. Além disso, González (2013) ainda aponta que durante tal época, as cooperativas também foram refúgio para dezenas de militantes que eram perseguidos pelo regime, tanto cooperativados quanto trabalhadores não cooperativados.

3.4 A ditadura civil-militar e o início da reforma do sistema habitacional

A ditadura civil-militar uruguaia emergiu a partir do golpe de Estado de 1973, representando, uma nova incursão³⁰ do setor militar no campo político, em aliança com setores da sociedade civil, “*desde políticos profesionales hasta burócratas, desde tecnócratas a representantes de la burguesía industrial y financiera*” (BUSQUETS; DEL BONO, 2016, p. 68).

Consumado o golpe de Estado em 1973, o Uruguai, entra num período em que politicamente há mudanças nas áreas econômicas (fiscal, monetária, exportadora e financeira) e mudanças em relação a temática social, que representou um retrocesso ao estatismo (MAGRI, 2015). Com o avanço do cooperativismo habitacional, conforme foi visto no item acima, a reação da ditadura diante de tal emergência do setor organizado da sociedade civil, foi o término dos empréstimos para cooperativas e a concessão de pessoas jurídicas às cooperativas. Desta forma, o governo ditatorial lançava uma luta contra a produção de moradias de interesse social. Isso fez com que o movimento cooperativista de habitação de usuários parasse de crescer quantitativamente (GONZÁLEZ, 2013).

Desde a promulgação da lei 13.728 até o ano de 1974, o setor público representava a porcentagem de 19,8% do mercado da construção de moradias, o setor privado, 22,6%, as cooperativas de ajuda mútua, 20,2% e as cooperativas de poupança prévia, 37,4% (MAGRI, 2015, p. 89). Risso e Boronat (1992), mencionam que o período entre 1969 à 1974 é considerado a época de estrita aplicação da lei 13.728. No período entre 1968 à 1983, foi a época no qual a DINAVI teve maior repercussão sobre a gestão do Plan Nacional de Viviendas. Em tal período aproximadamente “*70% de la inversión fue destinada a los sectores de más bajos recursos*” (RISSO; BORONAT, 1992, p. 27). Já num segundo período, localizado pelas autoras entre 1974-1977, marca uma nova trajetória na política habitacional.

³⁰ Busquets e Del Bono (2016, p. 68), defendem que nos anos 1960 e 1970, a emergência do setor militar no âmbito político representou o Novo Autoritarismo. Nesse caso, ao contrário dos Velhos Autoritarismos de um período histórico anterior, onde, predominava o cunho patrimonialista e instalados em sociedades tradicionais de baixo desenvolvimento do capitalismo, “*las dictaduras desplegadas durante los ‘60, ‘70 y ‘80, se caracterizaron por el rol cardinal de las Fuerzas Armadas (FFAA) ya no como la ‘Guardia Pretoriana’ de caudillos o clanes familiares, sino como aparato profesional y actor clave para la implantación y subsistencia de los regímenes*”. Esta nova incursão, denominada de Novo Autoritarismo teve por característica a aliança do setor militar com a sociedade civil (setores políticos, burocratas, tecnócratas e representantes da burguesia industrial e financeira).

É nesse momento que é criado o *Ministerio de Vivienda y Promoción Social* (Ministério de Habitação e Promoção Social) pela Lei 14.218 de 1974.

Por outro lado, houve uma atuação intensa em matéria habitacional no governo civil-militar, essa intensidade não refletiu o horizonte do bem-estar social, que antecedeu os anos 1960, repercutindo numa orientação liberal no quesito habitação.

La orientación liberal de los gobiernos militares se reflejó en una apertura del mercado de viviendas para grupos medios y una orientación asistencialista para grupos bajos para la compra de vivienda, como solución a medidas de liberalización de alquileres que la propia dictadura forjó (MAGRI, 2015, p. 90).

A atuação do regime autoritário, através de decretos e leis, manifesta sua ideologia liberal, abrindo o âmbito das políticas habitacionais para o mercado, tal direcionamento, provocou crises internas no governo (MAGRI, 2015). A primeira etapa da ditadura, de 1973 à 1977, marca o período da criação do Ministério da Habitação e da Promoção Social (*Ministerio de Vivienda y Promoción Social*), pela Lei nº 14.218 de 1974 (RISSO; BORONAT, 1992). A criação do Ministério de Habitação e da Promoção Social acompanhava a instituição de outros 10 ministérios.³¹ Pelo Decreto 574, o governo ditatorial reorientava a política nacional de habitação para o Ministério de Habitação e da Promoção Social, cujas atribuições constavam: a política nacional de moradia e da promoção social; a planificação, promoção, financiamento e avaliar a construção de moradias; a coordenação da ação dos organismos que atuam no campo da habitação; promoção, orientação e estímulo as investigações tecnológicas, sociais e econômicas vinculadas a moradia e a locação; pessoa jurídica, registro, controle e assistência técnica de cooperativas habitacionais, fundos sociais, institutos de assistência técnica e outras associações sem fins lucrativos que atuam na temática da moradia; arrendamentos urbanos e suburbanos e atribuições no campo da promoção social; regime e promoção do cooperativismo (RISSO; BORONAT, 1992). Para Magri (2015) o Ministério da Habitação tinha um caráter assistencialista e sua criação visou o controle sobre o BHU e sobre o INVE, duas fontes que atuavam nas políticas habitacionais que eram autônomas. A intenção do governo militar foi limitar tais organismos e alinhar o BHU ao mercado, “*concediendo líneas de préstamos para construcción de complejos en condiciones favorables al mercado*” (MAGRI, 2015, p. 92).

³¹ O artigo 1 do Decreto 574/1974 denomina os onze ministérios do Estado, os ministérios são: “*Ministerio del Interior; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Economía y Finanzas; Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio de Educación y Cultura; Ministerio de Transporte y Obras Públicas; Ministerio de Industria y Energía; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Agricultura y Pesca; Ministerio de Vivienda y Promoción Social*” (URUGUAY, 1974, Art. 1).

De acordo com Magri (2015), a curta duração do Ministério de Habitação e da Promoção Social, cerca de 2 anos, se deu, devido a disputa de ideias que se dava no interior do governo civil-militar e das disposições dos organismos internacionais que começavam a consolidar o discurso da reforma estatal, em diversos países da América Latina. Nessa perspectiva BHU atuava de acordo com o governo da ditadura uruguaia em duas frentes: por um lado amortecia a questão social e por outro involucrava o setor privado diminuindo a responsabilidade do Estado em relação às políticas habitacionais (MAGRI, 2015).

A deterioração da relação entre cooperativas habitacionais de usuário e o regime autoritário acontece rapidamente, o governo acusa as cooperativas de serem redutos de organizações opositoras ao governo (MAGRI, 2015). Diante desse contexto, o governo tomou medidas para desarticular as cooperativas, e demorou no processo de trâmite para reconhecer de forma legal novas cooperativas.

Como parte de la desarticulación del movimiento popular un número importante de cooperativistas estaban sujetos a controles, proscriciones o detenciones. No obstante, las cooperativas mantuvieron su vida interna y la resistencia a la dictadura, ya que, por ley, tienen que reunir a sus asambleas, muchas decisiones tienen que contar con su aprobación (MACELLARO, 2020, p. 123).

Como forma de reprimir essa forma de organização da sociedade civil, o governo buscou maneiras de desarticular as cooperativas. Nessa perspectiva em 1976 o governo suspendeu a concessão de pessoas jurídicas para as *Cooperativas de Vivienda*, “lo que significaba que no se pudieran formar nuevos grupos” (NAHOUM, 2008, p. 30). Entre os anos de 1975 à 1977 os empréstimos para a construção de moradias foram interrompidos, tal medida funcionou até 1979, essa medida levou a desintegração e desarticulação de muitas cooperativas que já estavam constituídas. De forma geral, se

endurecieron sensiblemente las condiciones de crédito, aumentándose los intereses, que se llevaron al triple de los que regían en 1975, e imponiéndose la exigencia de un ahorro previo, requisito incompatible con un sistema que apunta a sectores sin capacidad de ahorro; los trámites se alargaron además sensiblemente, colocándose trabas burocráticas de todo tipo (NAHOUM, 2008, p. 30).

Durante os anos 1980, o movimento popular uruguaio, após sofrer com o período de maior repressão, passou a organizar-se como movimento social. Atividades de protesto como atos de massa, marchas, paneladas, etc, aos poucos foram tomando força. Como demonstra González (2013) em sua obra, a FUCVAM, durante os anos da ditadura deixava de ser corporativista e adentrava no rol do movimento popular classista, que reivindicava direitos

muito além da moradia. Nesse contexto, juntamente com a COFAC (*Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito*), CNT (*Convención Nacional de Trabajadores*), a ASCEEP (*Asociación Social y Cultural de Estudiantes de la Enseñanza Pública*), o PIT (*Plenário Intersindical de los Trabajadores*), o SUNCA (*Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos*), a SERPAJ (*Servicio Paz y Justicia*) a FUCVAM integra a luta da sociedade civil organizada contra o regime autoritário.

Desde o ano de 1975 não era permitido a formação de cooperativas de habitação nem era concedido o *status* de pessoa jurídica as cooperativas. A partir de 1983, a ditadura começa a desmantelar-se e, no entanto, diante da retomada dos movimentos populares da ocupação das ruas e de manifestações públicas, o governo toma novas iniciativas a fim de desestruturar os movimentos sociais. Em relação ao movimento cooperativista habitacional de ajuda mútua isso resultou na proposta da ditadura de reajustar o valor da dívida das cooperativas. Pela lei 13.728, a produção de habitações de interesse social é realizada através de um financiamento e um empréstimo. Conforme explica Macellaro (2017):

El financiamiento de los diferentes grupos cooperativos, está a cargo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y se gestiona a través de la Agencia Nacional de Vivienda. El monto para construir está constituido por un préstamo hipotecario, cuyo monto se fija en torno a tasaciones máximas establecidas por el MVOTMA, a 25 años, con un 5% de interés, reajutable en forma anual, y que cubre el 85% del valor total y el aporte de la cooperativa que corresponde al 15% restante, en las de ayuda mutua es con mano de obra y en las de ahorro previo, con el ahorro generado (MACHADO, 2017, p. 104).

Em 1983 o governo autoritário propôs um reajuste na dívida do valor referente a prestação da amortização da dívida dos 15%. Reunidos em assembleia geral, a FUCVAM decidiu, em forma coletiva por não pagar mais os 15% restantes (CHÁVEZ, 1990; GONZÁLEZ, 2013). “Ante esto, las cooperativas como medida de lucha resuelven continuar pagando el valor anterior e iniciar una huelga de pagos del aumento” (MACHADO, 2017, p. 67). Nessa perspectiva, FUCVAM se apresentava como um movimento social forte no sentido de fazer frente ao regime autoritário e posicionar-se de forma autônoma.

Como reação a essa decisão da FUCVAM, a ditadura decretou a lei 15.501. Tal normativa estabelecia que as cooperativas de moradia passassem a ser regidas por normas que concediam a seus sócios a propriedade individual e exclusiva de suas habitações, conforme pode-se ler:

Artículo 1º.- Las Unidades Cooperativas de Vivienda a que se refiere el artículo 144 de la ley 13.728, de 17 de diciembre de 1968, que tengan vigente u obtengan un préstamo del Banco Hipotecario del Uruguay, pasarán a regirse por el artículo 145 de la citada norma legal, ajustándose al régimen de propiedad horizontal y atribuyendo a sus socios la propiedad individual y exclusiva de sus unidades (URUGUAY, 1983, Art. 1).

De acordo com esse decreto de lei, a reação do governo uruguaio significa um golpe na organização das cooperativas habitacionais de usuários que, de acordo com a lei 13.728, tinham suas propriedades reguladas por um regime de propriedade coletiva e não de propriedade privada. Ao transformar os integrantes das cooperativas de usuários em proprietários, o regime militar, buscava destruir as cooperativas de ajuda mútua como movimento social e coletivo.

FUCVAM frente a la sanción de esa Ley recurrió a diversas formas de protesta: presentó un recurso de inconstitucionalidad del Decreto ante la Suprema Corte de Justicia, promovió la recolección de firmas para realizar un referéndum que derogara esa resolución y comenzó una «huelga de pagos» al BHU (MACHADO, 2017, p. 146).

O fato de reunir-se para debater tais questões, discutir os problemas relacionados a moradia e o contexto socioeconômico e político da ditadura civil-militar contribuiu para a formação de novos dirigentes da FUCVAM. Serviu também para concentrar atenção para o inimigo do cooperativismo habitacional de ajuda mútua que foi a ditadura (GONZÁLEZ, 2013). A organização de uma intersocial, nesse período, foi elementar para mobilizar a sociedade civil para que se manifestasse em prol da democracia e pelos direitos humanos. O movimento que a intersocial realizou nesse período, foi de fomento das mobilizações públicas que passavam a ter um papel decisivo para a queda do regime. González (2013), comenta que, nesse momento, a sede da FUCVAM, servia para a reunião desse grupo intersocial, que até então era independente de partidos políticos.

O movimento cooperativista habitacional foi um dos movimentos sociais que se posicionaram contra a ditadura e que, foi encarado pelo governo militar como um inimigo político. Enquanto que em 1983, o Conselho de Estado, aprovava a Lei de Propriedade Horizontal, que, na prática, destruía o cooperativismo habitacional na modalidade de usuários, pois, transformava as cooperativas de usuários em cooperativas de propriedade privada (Ley 15.501), a FUCVAM, respondeu essa investida do governo autoritário, no campo legal.

A FUCVAM realizou uma assembleia de caráter geral e urgente onde discutia e se acordava pelo não pagamento da cota mensal respectiva ao amortecimento do empréstimo habitacional, desta forma, os cooperativistas entravam em consenso pela greve do ‘não pago’

(*huelga del no pago*) (GONZÁLEZ, 2013). Nesse período, havia cerca de 8.000 famílias associadas ao cooperativismo habitacional de ajuda mútua, afiliadas a FUCVAM e o caráter de usuários não permitia ao BHU cobrar de forma individual a cota de amortização. A ação da ditadura de terminar com a modalidade de usuários aos cooperativados, representava também um golpe de caráter ideológico pela defesa da propriedade privada.

Diante da aprovação da lei de propriedade horizontal (lei 15.501), a FUCVAM respondeu dentro do marco legal através da organização de um *referéndum*, uma ferramenta legal e democrática. “*La convocatoria a un referéndum en plena dictadura, lo cual, parece ilógico ya que en un Estado de facto no se podría plantear una lucha de derecho, sin embargo, pudo lograrse*” (GONZÁLEZ, 2013, p. 101). O *referéndum*, como recurso político deliberativo, só regulamentado pela lei N° 16.017 de 1989, posteriormente modificada pela lei N° 17.244 de 2000 (RISSOTO, 2008).

Desde o início do século XX, o Uruguai tem combinado e articulado os poderes representativos com a democracia direta (RISSOTO, 2008). No Uruguai, “*el referéndum es el instituto mediante el cual las personas habilitadas para sufragar expresan su decisión de ratificar o rechazar una Ley que ha sido aprobada con todas las formalidades del caso, dentro del año de su promulgación*” (RISSOTO, 2008, p. 3). Na Constituição atual do Uruguai, o *referéndum* aparece no artigo 82, que diz:

La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma (URUGUAY, 2004, Artículo 82).

O *referéndum* é um instrumento constitucional que serve para derrogar uma lei conforme outorga o artigo 79 da Constituição: “*(...) El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo*” (URUGUAY, 2004, Artículo 79). Nessa perspectiva, para se realizar um *referéndum* é necessária uma organização que parta da iniciativa popular, portanto, da sociedade civil organizada. Portanto, não cabe ao Estado seu fomento, participação nem mesmo os gastos com o plebiscito.

Los impulsores de los proyectos de iniciativa popular, de reforma constitucional, o de referéndum contra leyes nacionales o decretos de las Juntas Departamentales, tendrán a su cargo los gastos que origine la campaña de recolección de firmas, así

como la publicidad y todos los actos de propaganda, tendientes a difundir sus postulados (RISSOTO, 2008, p. 19).

A qualificação do recurso do plebiscito é aprovada pela Corte Eleitoral se a coleta de assinaturas alcançou a porcentagem de 25% do total de cidadãos do colégio eleitoral. A partir dessa aprovação realiza-se a votação do plebiscito. Diante desse desafio, González (2013), explica que a FUCVAM teve dois desafios: por um lado, no interior das cooperativas, organizar as pessoas para implementar a coleta de assinaturas, por outro lado, ter a opinião pública a favor da FUCVAM para que assinassem a favor da derrogação da Lei de Propriedade Horizontal. Em 26 de fevereiro de 1984 se coletou 330.000 assinaturas. De acordo com o mesmo autor, o *referéndum*, num contexto social e político autoritário, foram encarados pelos movimentos sociais da época (movimento popular e movimento estudantil) como instrumento de luta contra a ditadura. Mais tarde, em 1989, o mesmo *referéndum* é utilizado novamente pela sociedade civil organizada, via movimentos sociais, para posicionar-se diante da proposta de lei de privatização da água, das ferrovias, dos portos, contra a lei de impunidade (dos crimes da ditadura), privatização da ANTEL (empresa pública de telefonia uruguaia) (GONZÁLEZ, 2013).

O período da ditadura civil-militar no Uruguai resultou no início de mudança estrutural da política habitacional. Nesse sentido, foi um período em que a política habitacional iniciou seu afastamento do horizonte das políticas de bem-estar social e aproximou-se da lógica do mercado. Por outro lado, foi um período em que se tentou destruir o cooperativismo habitacional de ajuda mútua e as cooperativas de usuários, implementando a lei de propriedade horizontal. Foi um momento em que o cooperativismo habitacional de ajuda mútua menos cresceu em números, no entanto, esse período serviu para que a FUCVAM fortalecesse e efetivasse seu posicionamento como um dos principais movimentos sociais do Uruguai.

3.5 A onda neoliberal e o desvio do sistema habitacional uruguaio

Durante os anos 1980 e os anos 1990 aconteceu um processo reformista nas políticas sociais uruguaias transformando o desenho institucional e a orientação de tais políticas (MAGRI, 2002). O período pós-ditadura caracterizou-se por apresentar uma pressão internacional, sobretudo por parte dos EUA para que se realizassem reformas no âmbito do Estado. Nesse sentido, a transição da ditadura para democracia requereu uma reconstrução do sistema de Direito.

Num contexto mais amplo, os anos 1980 e 1990 são períodos em que há uma financeirização da economia em países capitalistas periféricos como Brasil e Uruguai. E é nessas periferias do capitalismo que são postas novas estratégias de acumulação das empresas multinacionais que levam o investimento especulativo em ativos financeiros e à compra de empresas estatais de setores-chave da economia, ofertadas a preços baixos. São períodos marcados pela abertura comercial, produtiva e financeira. São períodos que atendem ao capital oligopolista dos setores privados estrangeiros que conduzem a uma desnacionalização e a uma financeirização da economia (RODRIGUES, JURGENFELD, 2019).

Enquanto os anos 1990 foram, para o Brasil, uma época em que aumentou drasticamente a pobreza, o desemprego e a desigualdade social

Uruguay a menudo era presentado en la literatura como el único o casi único país en la región que había logrado articular con relativo éxito el desarrollo de reformas estructurales (apertura comercial, desregulación de los mercados, transformaciones en el Estado, entre otros), con una de las tasas de crecimiento del PBI más altas de la región entre 1985 y 1998, y la reducción constante y significativa de la pobreza (al menos hasta mediados de la década pasada) manteniendo –y por momentos mejorando– el grado de equidad en la distribución del ingreso (DE ARMAS, 2006, p. 42).

O final do ciclo dessa bonança dos anos 1990 no Uruguai se dá, em parte, ao forte impacto que a crise econômica atinge tanto o Brasil no final dos anos 1990 quanto a Argentina no início dos anos 2000. A partir de então o Uruguai entra numa crise de pobreza, desemprego que alcançam níveis desconhecidos há vários anos. De Armas (2006) destaca que o Uruguai, em duas décadas teve três etapas diferentes:

La primera fase, que va de 1985 a 1994, se caracterizó por el crecimiento de la economía y la constante reducción de la pobreza (de 46,2 a 15,3%, según el Instituto Nacional de Estadística); la segunda etapa, ubicada entre 1995 y 1999, estuvo pautada por el estancamiento en la mejora de los indicadores; finalmente, en el período comprendido entre el 2000 y el 2004, el país duplica sus niveles de pobreza, retornando a los valores que exhibía a mediados de la década de 1980 (DE ARMAS, 2006, p. 43).

Em 1980, o governo ditatorial realizou um plebiscito para aprovar uma nova Constituição que institucionalizaria a intervenção militar no governo. “*De forma inesperada el resultado fue la victoria del ‘no’ con 946.176 votos (57%), frente a 707.118 votos (43%) a favor del ‘sí’*” (SCHELOTTO, 2015, s/p). Esse fator, do posicionamento da sociedade civil em relação ao desagrado com a ditadura acelerou o processo de eleições nacionais, nas quais houve muitas pessoas inscritas para votar e eleições sob controle dos partidos políticos. Em

1983 todos os partidos políticos convocavam manifestações massivas contra a ditadura sob o lema: “*Por un Uruguay sin exclusiones – Por libertad, democracia y trabajo*” (SCHELOTTO, 2015). Em 1984 são realizadas as eleições nacionais onde é eleito o candidato do Partido Colorado Julio Maria Sanguinetti, “*con el 41,2% de los votos, frente al 35% del Partido Nacional (derecha tradicional) y el 21,3% recogido por el Frente Amplio (coalición de izquierdas)*” (SCHELOTTO, 2015).

A transição para a democracia, explicam Garcé e Yaffé (2004), trouxe um amplo processo de reformas que aprofundaram a abertura comercial iniciada ainda no regime autoritário em que houve uma desregulação da economia e transformação de políticas sociais fundamentais modificando tanto o papel quanto o funcionamento do Estado uruguaio. Os mesmos autores ainda apontam que todos os governos do período democrático, isto é, de 1985 à 2004 tiveram essa perspectiva reformista pró-mercado. Cabe questionar a respeito dessa guinada, realizada no Uruguai, mas que também está presente em vários países do Conesul, qual o papel das instituições financeiras internacionais em relação a esta guinada? O quão influente elas são?

No Uruguai, o partido político que venceu as eleições de 1985, foi o Partido Colorado, nesse viés, a ofensiva neoliberal inicia com o governo de J.M. Sanguinetti (GONZÁLEZ, 2013). Nahum (2011) destaca que ainda em 1985, o Uruguai assinou com o FMI, a Carta de Intenção, onde se colocou no primeiro lugar dos objetivos econômicos do governo, os postulados tradicionais do FMI: “*reducción de inflación mediante control del gasto público, los salarios y el crédito interno, lo que conduciría a la estabilización de precios como tarea central del equipo económico gubernamental*” (NAHUM, 2011, p.373). A inserção do Uruguai no rol do neoliberalismo se deu, sobretudo, com o Partido Nacional no governo.

O segundo governo democrático do Uruguai, pós-ditadura, 1990-1994, foi presidido por Luis Alberto Lacalle, do Partido Nacional. Garcé e Yaffé (2004, p.110) explicam que tal governo caracterizou-se por colocar em marcha

una ambiciosa agenda de políticas reformistas de orientación pro mercado. Las políticas públicas reflejaron muy claramente el programa liberalizado con que el PN había alcanzado el gobierno y, sobre todo, los énfasis que realizó Lacalle durante su campaña.

Outra característica desse governo foi a criação de um programa de racionalização e simplificação da estrutura e do funcionamento do Estado, o PRONADE.

Seguindo tal linha, em 1991, o Partido Nacional tentou promover a privatização de empresas públicas através da aprovação de uma lei, a Lei 16.211. No entanto, através de um *Referendum*, que é um instrumento que dá o direito à população uruguaia de abolir algumas leis emitidas pelo parlamento, de forma parcial ou total, parte da população uruguaia, 66% dos cidadãos, no ano de 1992 votaram contrário ao projeto do governo, posicionando-se contra as privatizações de serviços públicos³².

Embora o Partido Nacional não tivesse conseguido realizar a privatização de serviços públicos, ele reformulou sua estratégia e utilizou-se de mecanismos intermediários,

como la concesión o tercerización de servicios públicos a manos de empresas privadas. Estos fueron recursos ampliamente utilizados desde entonces, en sectores tales como la telefonía celular, el suministro de agua y saneamiento, los servicios portuarios y aeronáuticos, el mantenimiento y mejoramiento de rutas nacionales, entre otros. En el caso de las políticas sociales, esto se hizo mediante convenios con organizaciones no gubernamentales (GARCÉ; YAFFÉ, 2004, p. 111).

Outro aspecto que o governo do Partido Nacional desempenhou no âmbito social foi a desregulação do mercado de trabalho.

Se produjo una flexibilización laboral que, junto con el debilitamiento que afectó a las organizaciones colectivas de los trabajadores, otorgó mayor libertad al sector empresarial para incrementar la rentabilidad reduciendo la participación de los salarios en los costos de producción, al mismo tiempo que contribuyó al éxito de la política estabilizadora (GARCÉ; YAFFÉ, 2004, p.111).

Belluzzo e Galípolo (2017) resumem que a reconfiguração operada pelo modelo neoliberal resulta, ao fim das contas, no aprisionamento da política democrática, pois, o protagonista das transformações da sociedade ocorridas a partir dos anos 1980 foi o capital financeiro. “Hoje é a lógica da finança globalizada que delimita o território ocupado pelas opções da política democrática” (BELLUZZO; GALÍPOLO, 2017, p.183).

Em relação ao tema moradia, essa transformação, resultou para a classe política um dilema: “ (...) *al reconocer por un lado la necesidad de efectuar cambios en un sistema de vivienda paralizado, desfinanciado y corrupto, a la vez que reconocía que una reforma profunda podía afectar los lazos creados entre partidos y sociedad durante décadas*”

³² “*No fue una privatización completa sino que autorizaba a otorgar concesiones de servicios públicos, de esta manera se mantenía pública la empresa, pero su control pasaba al grupo inversor. Las principales empresas previstas en la reforma fueron la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) y Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea (PLUNA). Los respectivos sindicatos fueron los principales promotores del Referéndum, apoyados también por el Frente Amplio. (...) En el Referéndum celebrado en diciembre de 1992 partes de la ley 16211 fueron depuestas por el 66% de los ciudadanos*”. Disponível em: <https://www.latinno.net/es/case/18096/>. Acesso em 04 de set. de 2021.

(MAGRI, 2015, p. 108). Outra constatação é que o mercado, por si só, não possuía força suficiente para atuar. Tal mudança significou uma ruptura com um modelo onde as políticas habitacionais contribuía no desenvolvimento da economia nacional, nesse sentido, o Estado, não mercantilizava o acesso à moradia, “*activando una demanda de carácter universal, reafirmando y consolidando el status de ciudadanía*” (MAGRI, 2002, p. 4). Nos anos 1990 a 1995, ocorre a desmonopolização do Estado em suas múltiplas linhas de intervenção.

En cuanto la distribución de políticas de vivienda, fue creando por un lado un Ministerio con criterios de asistencialismo y por otro rediseñando el mercado de vivienda para franjas de demanda solvente, incorporando el mercado privado a la arena de competencia e introduciendo en ésta al BHU con competencias de banco financiero (MAGRI, 2002, p. 6).

O *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)*, foi criado pela lei nº 16.112, de 1990. Seu papel era o de fixar as políticas nacionais de habitação. Em seu artigo terceiro encontra-se os propósitos da criação de tal ministério, conforme pode-se ler:

1) La formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes de vivienda y la instrumentación de la política nacional en la materia. 2) La reglamentación de las condiciones que deban reunir las áreas urbanas y suburbanas para el afincamiento de vivienda que se construyan de acuerdo a la Ley 13.721, de 17 de diciembre de 1968. 3) La regulación y control de las actividades de las entidades que actúan en materia de vivienda, procurando su coordinación y la promoción de las de interés social. 4) El otorgamiento de la personalidad jurídica y la promoción y control de las cooperativas de vivienda e instituciones afines. 5) La centralización de toda la información relativa al mercado de arrendamiento urbano y, especialmente, confeccionar el Registro Patronímico de Propietarios de Inmuebles Urbanos. 6) La formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de desarrollo urbano y territorial y la instrumentación de la política nacional en la materia. 7) La formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente y la instrumentación de la política nacional en la materia. 8) La coordinación con los demás organismos públicos, nacionales o departamentales, en la ejecución de sus cometidos. 9) La celebración de convenios con personas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para el cumplimiento de sus cometidos, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores (URUGUAY, 1990, Artículo 3).

A criação do *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)*, conforme se pode ler na citação, centraliza para si a temática da habitação, de modo que, os diversos organismos e atores que estavam previstos pela lei 13.728 que atuavam no sentido de organizar, planejar e efetivar a política habitacional ficam submetidos ao Ministério (MVOTMA). Nessa perspectiva de centralizar as funções no MVOTMA, o poder

executivo, transferia ao Ministério as funções que eram executadas pelo BHU, conforme se pode ler no artigo 13:

El Poder Ejecutivo transferirá al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente los programas de funcionamiento y los proyectos de inversión, con sus créditos correspondientes, y unidades ejecutoras respectivas, pertenecientes a los diversos Incisos de la Administración Central, cuyos cometidos y atribuciones se correspondan con los que la presente ley asigna a dicho Ministerio. El Poder Ejecutivo establecerá cuales de sus locales y funcionarios pasarán a depender del Ministerio (URUGUAY, 1990, artículo 13).

De acordo com a lei 13.728, de 1968, cabia ao BHU a função de atuar como órgão central do sistema financeiro da habitação, numa perspectiva de alcançar uma finalidade social. Tal função, em 1992, passou a ser do MVOTMA de acordo com a lei 16.112, enquanto, o BHU: “*pasó de banco con destino social a banco con destino financiero, volcado a atender la demanda de franjas de la población solvente y promotor de la intervención privada ofreciendo además líneas de créditos a empresas para intervenir en viviendas categorías II, III y IV*” (MAGRI, 2002, p. 6). Isso significa que o BHU passou a atuar como financista de empreendimentos privados, através da linha de preço-projeto-terreno (PPT), considerando tal empreitada como uma obra pública, visto que, o BHU adquiria o terreno, financiava a construção de moradias e administrava a cobrança dos devedores (MAGRI, 2015). Através dessa maneira, o mercado, formado pelas empresas de construção civil e pelo mercado imobiliário, não sofria riscos. Nessa perspectiva o BHU que a partir do século XX atuava como um órgão público buscando atender a demanda social a partir da óptica do direito à moradia, enquanto direito social e universal, passa a atuar como agente do mercado, das empresas privadas. Outra mudança em relação ao BHU é que se antes tal entidade dependia da OPP (*Oficina de Planeamiento y Presupuesto*), e do *Ministerio de Economía y Finanzas* (MEF), a partir da criação do MVOTMA, o BHU passou a responder diretamente a tal Ministério.

Outra importante mudança, ocorrida no âmbito institucional e normativo, aconteceu em relação ao artigo 4º da lei de 1968. Pela lei 13.728, era função da DINAVI apresentar um estudo sobre a situação da habitação do país e encaminhar as propostas no primeiro ano que o novo governo assumia, para que este, com base em tais estudos, preparasse um *Plano Quinquenal de Vivienda* (PQ) para os próximos cinco anos de governo e, apresentasse ao parlamento. Em 1990, pela lei 16.317, tal função, passava para o MVOTMA. É função do MVOTMA encaminhar propostas para o poder executivo, para que este realize

(...) un Plan Quinquenal de Vivienda, integrado en los planes de desarrollo económico y social, que incluya: un diagnóstico de la situación, un cálculo de las necesidades para el período, por áreas geográficas y categoría de ingresos, las inversiones, los requerimientos en préstamos y subsidios por programas, las metas de producción de viviendas del sistema público, la previsión de recursos, su distribución y las medidas y los proyectos de ley complementarios que se consideren necesarios. (URUGUAY, 1990, artículo 4).

O MVOTMA também se direcionou para o paradigma do mercado, instaurou uma lógica de políticas habitacionais baseadas na demanda, baseado na inscrição voluntária das famílias, ou seja, o Estado deixava de produzir condições, normas e políticas sociais, para que o direito à moradia fosse assegurado. O Estado, nesse caso, deixa de funcionar como entidade que produz a oferta para resumir a uma entidade que funciona a partir da demanda (MAGRI, 2015). A mesma autora comenta que nesse sentido, a demanda formada pela população pobre não se manifestou em sua potencialidade nos registros ministeriais e, os grupos sociais médios, excediam, pela renda, e, devido a isso eram impedidos de beneficiarem-se das políticas. De acordo com o Primeiro Plano Nacional de Habitação do MVOTMA,

las políticas de vivienda deben partir de una toma de conciencia de que los recursos serán siempre limitados (...). Por lo tanto las políticas deberán ser selectivas dando prioridad, por razones de equidad y solidaridad, a las áreas o sectores de mayores carencias y decide plantear cambios sustanciales en las orientaciones hasta hoy vigentes en la materia (MVOTMA 1990, Apud TRAVERSA, 2004, p. 45).

Com a centralização no MVOTMA, e sua submissão a classe política, mais precisamente ao poder executivo e indiretamente ao poder parlamentar, houve um fortalecimento das relações da classe política com as empresas privadas do setor da construção, mas também, relações com as cooperativas de ajuda mútua e de poupança prévia (MAGRI, 2015).

A reforma no sistema habitacional, iniciada em 1990, resultou de uma transformação nas instituições que proviam a política habitacional e também a orientação das políticas habitacionais (MAGRI, 2002). Enquanto, num momento em que, as políticas sociais no Uruguai, estavam localizadas no bojo de um horizonte do bem-estar social, conforme foi o direcionamento das políticas, entre elas a habitacional, no século XX até final dos anos 1960, o período pós-ditadura e de redemocratização, retoma as políticas sociais no âmbito do avanço da onda neoliberal. A criação do MVOTMA resultou na transformação do sistema habitacional iniciado em 1991 com a criação de tal organismo, porém, a mudança somente culminou nos governos do partido Frente Amplio (2005 – 2010) (MAGRI, 2018). Tal

mudança de direcionamento na política habitacional acompanhava a ingerência que países e órgãos internacionais realizavam sobre a América Latina.

Las recomendaciones de los organismos internacionales apuntaban, en los ochenta, a reducir el dinámico papel estatal en la provisión de vivienda con carácter universal desarrollada desde 1921,1 dando importancia al mercado en las transacciones de vivienda para grupos medios y altos y reduciendo la intervención pública a los grupos más vulnerables (MAGRI, 2018, p. 42).

Em relação a orientação das políticas sociais, a temática da moradia acompanhou o direcionamento de outras políticas, onde, o conceito de social, passou definitivamente a referir-se a situações de pobreza e vulnerabilidade, perdendo a perspectiva do significado. A questão do social deixa de ser pensada num âmbito de bem-estar e qualidade, mas de soluções rápidas, básicas e se possível, barata (MAGRI, 2015b). Nesse sentido, a focalização é o horizonte que coordena as políticas sociais, de forma geral, os PQ dessa época, foram realizados com a perspectiva do mercado, onde a moradia não é direito, mas uma mercadoria. Nessa perspectiva, houve uma mudança na demanda pela política habitacional, mas também a oferta, além de configurar novos grupos sociais, enquanto, debilitava outros grupos (MAGRI, 2002).

O cenário social resultante do golpe de Estado e da continuação, nos anos seguintes, das políticas sociais de cunho neoliberal apresentam uma sociedade distinta daquela dos anos 1950 e 1960 que aspirava o bem-estar social. Nesse sentido vale mencionar a profusão dos *asentamientos irregulares*, (ocupações em áreas irregulares com alta densidade populacional), González (2013), comenta que originaram-se a partir da década de 1980. Tal fenômeno é resultado da ofensiva neoliberal que desde meados dos anos 1970, atingiu o Uruguai, precarizando as condições de vida da classe trabalhadora. Essa forma de vulnerabilização de grupos sociais acaba agrupando populações em áreas precárias para se viver, tal fenômeno se dá pelo processo de gentrificação, conforme pode-se ver na citação do autor.

Los asentamientos marginales crecieron un 90,3% entre 1984 y 1990 y un 45% entre 1990 y 1994. El 70% de esa población carece de empleo permanente. El 60% de los ocupantes precarios proviene de barrios consolidados de Montevideo, lo que revela que el problema es (...) la expulsión de la propia ciudad hacia la periferia (GONZÁLEZ, 2013., p. 120).

O mesmo autor comenta que até o ano de 1989 há um esforço por destruir todo o aparato das políticas sociais que visavam uma sociedade inclusiva que visava o bem-estar social. Ao desestruturar a política de habitação e ao não produzir uma política de emprego, o

desemprego cresce, as pessoas ao não terem trabalho fixo, não possui renda fixa para pagar os alugueis, acabam sendo desalojadas para assentamentos irregulares. Nesse sentido, pode-se concluir que há uma produção da crise da sociedade baseada na seguridade social. Diante desse cenário, há uma transformação no direcionamento na forma de governar, uma reforma nas instituições e no Estado, a fim de mudar a estrutura de funcionamento da sociedade. Nessa perspectiva, a moradia deixar de ser compreendida como uma necessidade vital de toda a pessoa humana e se transforma num bem, numa mercadoria, que por sua vez, deve ser manejada pelo mercado imobiliário e pelo setor privado da construção.

Em 1968, quando é feita a *Ley de Vivienda*, há todo um contexto social e político que oferece as condições de possibilidade para efetivar uma política habitacional em que a disputa política e econômica, que se dá por diferentes atores (setor privado, sociedade civil organizada – cooperativa, movimentos, etc. - Bancos). Esse contexto sofre uma ruptura com o golpe de Estado civil-militar em 1973, traçando um novo percurso para a política habitacional, descentralizando a efetivação da política por órgãos públicos e direcionando para o mercado e para a esfera privada.

Magri (2002), explica que a partir de 1991, a política habitacional se divide em dois grandes eixos, políticas distributivas, onde a “*financiación y préstamos a las empresas para la construcción de viviendas de inversión rentable y créditos directos a familias con más de 60 UR de ingreso a cargo del BHU*” (MAGRI, 2002, p. 7), e as políticas redistributivas, que são subsidiadas total ou parcialmente pelo SIAV (*Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda*), NBE (*Núcleo Básico Evolutivo*) e MEVIR a cargo do Ministério (MVOTMA).

Outra importante mudança foi a alteração do artigo 17 da *Ley de Vivienda* (ao todo foram 31 artigos modificados do *Plan Vivienda* de 1968), que trata das condições e tipos de moradia. De acordo com a lei de 1968, “*Todas las viviendas que se construyan en el país deberán cumplir con el mínimo habitacional definido en el artículo siguiente (...) (URUGUAY, 1968, Artículo 17)*”. Esse mínimo habitacional era definido pela lei em seu artigo 18, que dizia que o mínimo habitacional era definido da seguinte forma:

A) *La superficie habitable de una vivienda no será inferior en ningún caso a 32 m.². Este mínimo será aplicable a las viviendas que tengan un dormitorio. Por cada dormitorio adicional se incrementará el mínimo en 12 m.². En todos los casos en que se autorice, construya o financie la vivienda para uso de una familia determinada, se exigirá como mínimo, el número de dormitorios necesario definido en el artículo 14 de esta ley (URUGUAY, 1968, Artículo 18).*

Através da lei 16.237 de 1992, que ao modificar o artigo 17, que outorgava o mínimo habitacional, produzido por políticas de moradia e introduz a exceção desse mínimo, que são as moradias denominadas de *Núcleo Básico Evolutivo*, também definido como de interesse social. De acordo com o artigo 26 da lei 16.237, Núcleo Básico Evolutivo é a denominação das moradias que são destinadas à:

(...) exclusivamente a atender situaciones de carencias habitacionales graves que requieran proveer en forma urgente una solución habitacional inicial entendiéndose por tal la vivienda mínima destinada a los sectores más carenciados de la población, capaz de brindar a sus destinatarios una solución habitacional inicial que debe cumplir con las siguientes condiciones (...) (URUGUAY, 1992, Artículo 26).

Entre as condições para que uma habitação seja identificada como NBE é que sua superfície não seja inferior a 30 metros quadrados. A lei de 1968 dizia que as habitações de interesse social, classificadas em econômicas e médias tinham a metragem mínima de 32 metros quadrados. Schelotto (2003, p. 5), comenta que os NBE, é uma solução habitacional produzida “*con bajos costos y calidad, ubicados en la periferia de la ciudad, sin tomar las pautas e intereses de la población beneficiaria (...)*”. A mesma autora expõe que os NBE são moradias novas, produzidas pela política habitacional, “*construida por el MVOTMA a través de empresas habilitadas: viviendas de 32 m2 con baño, cocina y un dormitorio en un terreno de 120 a 150 m2, saneamiento, luz y agua. Admite la ampliación hasta 3 dormitorios, entregándose la cimentación para uno de ellos*” (SCHELOTTO, 2003, p. 6).

Através do programa de construção dos NBE percebe-se uma preocupação do Estado, através do MVTOMA, em produzir moradias a fim de suprir a demanda. No entanto, se contesta se tal produção é realizada sob uma perspectiva de efetivar uma habitação adequada, haja visto o estudo de Schelotto (2003, p. 44), que conclui que “*la ausencia de políticas urbanas integrales y criterios cualitativos en el diserio de las políticas de vivienda, han promovido la desintegración física y social*”. Dessa feita, percebe-se que a produção de moradias para as populações de baixa renda, são produzidas para que o setor da construção civil, das empresas da construção ocupem e participem da política habitacional sem uma preocupação com uma habitação adequada, mas com o mínimo habitacional.

Para González (2013), a promoção da política do NBE e não o investimento no cooperativismo habitacional de ajuda mútua segue uma lógica que é a da vulnerabilização e precarização de grupos populacionais de baixa renda. “*El movimiento cooperativo de vivienda logra demostrar en la práctica, que con el mismo dinero que se le otorga a los mencionados núcleos se puede construir vía cooperativismo una vivienda de muy superior metraje y*

calidad” (GONZÁLEZ, 2013, p. 139). De acordo com a ideia do autor, percebe-se que, há um conflito de interesses numa aposta pelos NBE e não pelas cooperativas. Pois, produzir moradias de baixa qualidade é além de outorgar grupos populacionais à uma condição de precariedade, é por outro, fortalecer o setor privado, das empresas da construção civil e do setor imobiliário.

Entre 1991 e 2004, período em que os partidos políticos tradicionais dividiram o poder executivo enquanto mandatários (1991-1994 – Partido Nacional) e (1995-1999 e 2000-2004 – Partido Colorado), foram construídos 3 Planos *Quinquenales* (1991-1995; 1995-1999; 2000-2004). Somados, esses 3 períodos representam o momento inicial da reforma do sistema habitacional uruguaio. Já no primeiro PQ mencionava-se que os recursos para a concretização da política habitacional eram limitados, as políticas deveriam ser seletivas priorizando os setores populacionais carentes, mas atendendo setores estratégicos da economia e do desenvolvimento do país (MAGRI, 2015).

No PQ de 1991 identificava-se um aumento no *déficit* habitacional, agravado no período do governo de exceção (Ditadura civil-militar). O estudo mostrava, ainda em seu ponto de diagnóstico que, as políticas do BHU haviam sido ineficazes, pois,

se consideró que la oferta a 1990, representaba que un 27% de la población no pudiera acceder a una vivienda económica (categoría I); que el 40% no podía acceder al nivel II e ningunos de los sistemas (público y privado); y que el 72% no accedía al nivel II por el sistema PPT (MAGRI, 2015, p. 112).

A proposta do PQ planejou:

Evitar el endeudamiento público en construcción de vivienda, para prevenir la estabilidad del sistema; Racionalizar el sistema de subsidios generalizados; Descentralizar funciones públicas en el marco de la reforma del Estado, alentando a todos los niveles a tomar iniciativas respecto a vivienda; Reorientar y ordenar los marcos públicos donde se dirimen los intereses y responsabilidades de los actores públicos y privados con reglas claras y estables (MAGRI, 2015, p. 112).

Em relação a demanda da política habitacional, o PQ de 1991 definiu a trajetória da política habitacional de acordo com o mercado. Tal perspectiva se deu da seguinte maneira, classificou as famílias de acordo com a renda, o que chamou de categorias de ingresso familiar e pela capacidade de amortizar os empréstimos, além, disso, determinou

su capacidad de amortización de préstamo; consonancia entre tipo de vivienda y clasificación del grupo familiar; determinación del número de viviendas de cada tipo y cronograma de ejecución; estímulo a la demanda solvente en áreas de

financiamiento, producción de vivienda y mercado de alquileres (MAGRI, 2015, p. 113).

O PQ de 1995-1999 corresponde ao segundo período de governo democrático, pós-ditadura, em que o presidente eleito foi do Partido Colorado Júlio María Sanguinetti. Nesse período o governo buscou reativar a capacidade financeira do Ministério (MVOTMA) e o BHU.

Sobre la base del nuevo rol de planificador y organizador de los programas, previsto para el Estado y al incentivo a la participación del sector privado que se procura, se prevé instrumentar procedimientos que habiliten la construcción y su financiamiento por parte de este último, siendo el primero el que define cantidad de viviendas a construir por cada nivel y su localización, en función de una equitativa satisfacción de la demanda registrada (PQ, 1995 Apud MAGRI, 2015, p. 115).

Vê-se nesses dois primeiros PQ, comentados pela autora, que a inserção do mercado se faz de forma progressiva, num sentido de transformar as instituições que, no início do século XX até início dos anos 1970, serviam para planejar e organizar a produção de política habitacional seguindo os paradigmas do direito social. Ou seja, o direito à moradia era o horizonte que fundamentava as políticas habitacionais. O que se vê nos governos pós-ditadura e nos PQ 1991; 1995 e 2000 é um direcionamento pró-mercado onde a moradia passa a consolidar-se como mercadoria. O alinhamento do PQ de 1995 propunha:

Continuar la atención a las franjas de menores ingresos, aumentando el número de estos y tipo de soluciones, mediante la habilitación de nuevas formas de financiamiento; Fomentar la participación del sector privado en la provisión de soluciones habitacionales (MAGRI, 2015, p. 116).

Além disso, Magri, também comenta que as linhas de ação do PQ se estruturava na construção de moradias evolutivas (NBE – Núcleo Básico Evolutivo e NBEM – Núcleo Básico Evolutivo Melhorado), “*Mantener el registro de demanda individual; Potenciar al MEVIR; Regularización de asentamientos irregulares; Reciclaje de zonas urbanas con servicios*” (MAGRI, 2015, p. 116). O financiamento desses programas se dava com ampla participação do setor privado através do sistema financeiro e do mercado de capitais numa ordem de financiamento requerido tanto para o setor das empresas construtoras quanto para a demanda populacional. Percebe-se nessa perspectiva que as políticas habitacionais passam a se direcionar para uma construção de moradias, buscando solucionar a falta de moradias com promoção de programas voltados para baixa renda, através do financiamento público, a inserção do setor privado na construção das casas. Nesse paradigma, o BHU prosseguiu

movimentando-se em direção ao paradigma de mercado, impulsando a ocupação plena do setor da construção civil e promovendo 100% a capacidade da indústria (MAGRI, 2015). Magri (2015, p. 118), chama atenção de que a mudança entre esses dois PQ foi: “*la integración de planes para pasivos del BPS, profundización del programa MEVIR, las cooperativas y el proyecto Credimat (Créditos para materiales con objeto de reciclaje o ampliación)*”.

Em relação ao PQ 2000-2004, Magri (2015), comenta que de acordo com os dados do MVOTMA,

las políticas privilegiaron la atención focalizada para MEVIR, BPS [Banco de Previsión Social] y NBE. Las cooperativas no lograron consolidar su perfil de instrumento proveedor de vivienda, así como tampoco los privados que bajo el régimen de ppt alcanzaron solamente ofertar un 2% de la demanda total.

Através dos PQ's elaborados a partir da década de 1990, o Estado, é colocado novamente como principal provedor da moradia, constroem-se habitações, voltadas para populações de baixa renda, como por exemplo, os programas MEVIR e NBE, no entanto, não é assegurado o direito à moradia.

Magri (2015) critica a eficácia das políticas do NBE enquanto políticas habitacionais devido ao fato de colocar numerosas famílias em casas de 32 m², em lugares sem serviços essenciais. Tais políticas são construídas para uma demanda que é constituída de grupos sociais com baixa capacidade de organização e que em sua maioria trabalham em ocupações precárias e informais, que os colocam a margem da sociedade e do acesso ao sistema público, sem acesso aos direitos básicos fundamentais. Nessa perspectiva, Magri (2015, p. 122) conclui que:

La desinversión que hizo el Estado sobre la sociedad carente resultó en aumentar la fragmentación y exclusión de grupos sociales que antes estaban relativamente nivelados e integrados por la matriz de bienestar, volviendo vulnerables a la pobreza a franjas del sector considerado medio.

Entre o mínimo habitacional e uma habitação adequada, que contemple o direito à moradia, há uma distância significativa. Do ponto de vista normativo, um mínimo habitacional é um limite para que as moradias construídas não ultrapassem uma metragem estabelecida pelo marco normativo. Muitas vezes, um mínimo habitacional é utilizado num sentido ambivalente, de um lado, refere-se a uma norma, a uma lei, mas, por outro lado, é uma saída que o Estado, mercado (empresas e setor privado da construção civil) produza uma

moradia precária sem qualidade mas em quantidade. O contrário disso, é o direito à moradia adequada, que Dambrauskas (2009) classifica em quatro dimensões básicas, que são: “*área suficiente para vivir, seguridad de la tenencia, durabilidad de la unidad habitacional y disponibilidad de servicios básicos e infraestructura*”. Ou seja, a moradia adequada para a população não significa a construção da casa, mas da infraestrutura, é algo mais amplo que diz respeito das condições para que a população viva.

A reforma da política habitacional produziu uma mercantilização da moradia, a política de habitação, nesse sentido, logrou impor seus objetivos através de uma tripla mediação:

Por un lado, compatibilizar los intereses corporativos privados dentro del Estado; por otro, recomponer la política de vivienda como potenciador de la economía nacional, amortiguando en algo conflictos en el área del empleo y la producción, aunque la situación nacional no dejaba que esto se concretara eficazmente; y finalmente, dar visibilidad y rendimiento político al tema de la vivienda, ya que se logró controlar políticamente al sector, en especial al BHU (MAGRI, 2015, p. 123).

A reforma do sistema habitacional, iniciada no pós-ditadura, significou, um ministério (MVTMA) direcionado para programas para atender as populações de baixa renda, nesse sentido, atuou-se numa perspectiva de garantir um mínimo habitacional. Por outro lado, as habitações adequadas, foram desenvolvidas para setores médios da população. Esse resultado foi possível através da reforma iniciada em 1990, que desmantelou o Estado de seu monopólio na produção de políticas habitacionais, abrindo espaço para que o mercado atuasse no campo desse setor. Além do mais, tal mudança deslocou o BHU de sua função de centralização e promotor das políticas de moradia, de acordo com as atividades que desenvolveu outrora e direcionou o banco para atividade financeira no ramo da habitação.

3.6 A reforma no setor habitacional e os governos progressistas

O setor habitacional no início do século XXI apresentava dificuldades em decorrência da crise econômica dos anos anteriores. O BHU não operava no setor habitacional como foi outrora, pois, havia uma intervenção em suas finanças devido ao controle de gestão que o Banco Central teve a partir de 2002 sob o BHU. Além disso, o MVOTMA não havia concretizado os projetos dos PQ's, de forma que a oferta de moradias era manifestada pelo setor privado que também apresentava perda de forças, em suma, o setor habitacional apresentava grande debilidade (MAGRI, 2015).

Quando assumiu a presidência do país, em 2005, o partido Frente Amplio (FA), tinha em sua agenda a tarefa de propor novas pautas na distribuição de renda a fim de mudar de forma rápida o cenário social. Tal cenário fora colapsado pelas reformas estruturantes, feitas nos governos anteriores, onde houve uma remercantilização de bens básicos e fundamentais para o bem-estar. O Programa *Uruguay Social* do FA, “*rechaza el enfoque economicista (financiero y productivo) que se le había dado al tema vivienda por parte de los gobiernos de los partidos tradicionales y proclamaba la independencia de todas las políticas sociales de la macroeconomía*” (MAGRI, 2015, p. 124). As políticas sociais, em anos anteriores, estavam planejadas para atuar em consonância com a macroeconomia do país.

Durante seus três primeiros anos, o governo do FA, impulsionou um pacote de mudanças estrutural no âmbito da política pública uruguaia, conforme menciona Garcé (2010, p. 500):

creacion del Ministerio de Desarrollo Social y puesta en marcha de un Programa de Transferencias monetarias Condicionadas (PANES), creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación, lanzamiento del Plan Ceibal (Un Laptop por Niño), reforma tributaria, reforma del sector salud (creación del Sistema Nacional Integrado de Salud), convocatoria a un debate nacional para la reforma de la Ley de Educación, fuerte aumento del presupuesto para la enseñanza, etc.

O Primeiro governo do FA significou uma ruptura de governabilidade, em relação aos governos anteriores, em matéria social. Vale dizer também que, no setor economia, os primeiros anos do governo de Tabaré Vázquez foram exitosos.

En realidad, los mejores años de la economía uruguaya, durante el primer gobierno del FA, fueron los cuatro primeros. En 2009, el efecto de la crisis financiera de EE.UU. también se hizo sentir en Uruguay. La tasa de crecimiento acumulativo anual del PBI pasó de 8,5% en 2008 a 2,9% en el año electoral. La economía no entró en recesión, pero los indicadores empeoraron significativamente (GARCÉ, 2010, p. 501).

Na área habitacional, houve mudanças em relação a função do MVOMTA, nesse sentido, as metas colocadas pelo novo governo foram:

A. la mejora de la gestión institucional operando sobre los roles, las competencias y capacidades de las organizaciones, la gestión de los recursos humanos y las relaciones intergubernamentales y socio institucionales; B. el fortalecimiento de la política de vivienda, redimensionando el sentido del crédito hipotecario; y C. la recuperación y posicionamiento del sector en el mercado inmobiliario (MAGRI, 2015, p.125).

A mesma autora sustenta que entre os anos de 2005 e 2008, houve uma atuação decisiva do Ministério de Economia e Finanças (MEF) e do BCU (Banco Central do Uruguai) que determinaram a mudança de natureza institucional do BHU, exigindo que tal órgão atuasse como agente financeiro. Já o MVOTMA ficou sujeito aos recursos do pressuposto nacional (plano de ação econômica, meta de gastos). Enquanto que os planos e programas habitacionais ficavam a cargo do MVOTMA, o MEF dirigia o cenário financeiro. O MVOTMA, através do DINAVI, ocupou definitivamente o centro da área pública de habitação, coordenando todos os setores que participavam da política pública, inclusive o BHU, além, implementou planos e programas de todo tipo de demanda (MAGRI, 2015).

O MVOTMA também assumiu a responsabilidade executiva do PIAI (Programa de Integración de Asentamientos Irregulares), que era financiado pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), e a partir de 2005, ficou a cargo da administração do Fundo Nacional da Habitação e Urbanização (FONAVIU - *Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización*). Tal programa oferecia subsídios habitacionais para famílias de baixa renda. Já o BHU passou a formar parte do sistema bancário e de suas regras de capitalização financeira, passando a administrar recursos financeiros, deixando de lado, a função que havia desempenhado durante grande parte do século XX que era a de ser uma instituição bancária, mas com fins sociais. Magri (2015, p. 127), defende que nesse período, a reforma do sistema habitacional, resultou na inversão da lógica da produção de política habitacional. Isso resultou no fato do reconhecimento do mercado, pelo setor público, como a “*esfera legítima de la oferta al cual el Estado se integra, cuestión esencial al rol del BHU en el espacio de la oferta de vivienda*”.

A mudança ocorrida no setor habitacional, nas políticas de moradia, resultou na transformação de uma política de acesso universal, distributiva, componente do Estado de bem-estar social, para uma política voltada para o mercado, sujeita a regulações que introduziram outras modalidades de intervenção do Estado (MAGRI, 2015). Tal mudança ocorreu, num primeiro momento, impulsionada pelo Consenso de Washington, em consonância com organismos internacionais como o BID e o FMI que ditavam a forma como o governo deveria agir e organizar sua governabilidade. Tal perspectiva teve avanço a partir dos anos 1990, conforme foi visto nos governos do Partido Colorado e do Partido Nacional. É nesse sentido que Dambrauskas (2009, p. 2), expõe que tal mudança de perspectiva das políticas públicas, acompanha a disciplina fiscal, “*el reordenamiento del gasto público y la reforma impositiva, el Estado abandonó su rol proveedor para adoptar el de facilitador, reduciéndose a facilitar la producción mercantil*”. Nesse contexto,

los sectores de más bajos ingresos al no calificar como sujetos de crédito, quedaron marginados del acceso a la vivienda adecuada y, simultáneamente, al reducirse o eliminarse los apoyos sociales, técnicos y administrativos que antes se otorgaba a los productores sociales del hábitat, la producción social organizada fue desestimulada y conducida a un enfoque individualizado de los problemas (DAMBRAUSKAS, 2009, p. 2).

Em continuidade com essa perspectiva de transformação do setor da política habitacional, o início do século XXI acompanha a integração do Estado na produção de políticas habitacionais sob uma óptica do mercado que se institui o novo gerencialismo público, “*cuyos principios son la competencia, la transparencia, la gestión por resultados, la participación de actores y la descentralización de funciones y competencias*” (MAGRI, 2015, p. 127).

De acordo com Magri (2015), o desafio do novo governo do *Frente Amplio* era retomar a capacidade estatal de prover recursos habitacionais com fins sociais, racionalizar e controlar os gastos, ao mesmo tempo que gera eficiência e eficácia das instituições, despolitizar a área habitacional, incorporando a transparência e a participação social na gestão. Além disso, o novo governo buscava também conectar a política de habitação com a área macroeconômica do Estado. Recriar o sistema nacional de habitação, efetivando o Estado como um ator com competências regulatórias e distributivas, num contexto em que o mesmo, não possuía mais o monopólio na direção das políticas habitacionais, sobretudo no plano financeiro e produtivo do setor habitacional.

A transformação do sistema habitacional uruguaio teve um importante acontecimento em 1991 com a criação do *Ministerio de Vivienda*. Até então, o sistema habitacional uruguaio visava atender uma perspectiva de políticas sociais baseadas no horizonte do ideário do bem-estar social, tendo o Estado e o BHU como entidades que obtinham monopólio da produção da política habitacional. iniciou seu processo de transformação. Essa perspectiva do Estado como principal impulsionador das questões sociais foi desenvolvida no século XX. Nesse sentido, vale dizer que o BHU foi nacionalizado, no início do século XX, pelo então presidente J. Batlle y Ordoñez, em sua carta orgânica o BHU, era instituído pela lei 5.343, de 1915 que: “*Declarase privilegio exclusivo del Estado la emisión de títulos, bonos y obligaciones hipotecarias, los cuales serán emitidos por intermedio del Banco de que trata esta ley*” (URUGUAY, 1915, Artículo 3). No final dos anos 1980, essa forma que havia sido dada ao BHU e ao Estado, iniciou uma transformação, em decorrência da ingerência de organismos internacionais, tais como o BID e o Banco Mundial que, a partir do Consenso de

Washington, passaram a propor mudanças da forma de governo dos países. Entre as recomendações que tais entidades emitiram ao então presidente da república L.A.Lacalle (1990-1995) estava a de fechar o BHU, em consonância com as recomendações e a lógica da onda neoliberal de enxugamento do aparelho público e expansão do mercado (MAGRI, 2018). O Banco Mundial dizia que: “*En Uruguay, el mercado hipotecario de la vivienda ha sido dominado durante largo tiempo por el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), propiedad del estado, el cual hasta hace poco proporcionaba el 80 por ciento de todos los créditos hipotecarios para vivienda*” (MAGRI, 2018, p. 49). Nesse sentido, esperava-se que haveria uma reforma em relação a atuação das instituições públicas, do Estado no âmbito social, nesse sentido, o BHU estava na mira de uma possível reforma. A partir desse paradigma de mudança da estrutura de funcionamento do Estado, o BHU, passou a operar como financiador de empreendimentos privados. Até o ano de 1996, o BHU obtinha o monopólio dos créditos e empréstimos para fins de habitação, a partir desta data ele passou a competir com agências privadas e bancos privados nesse ramo. A criação do Ministério de Habitação (MVOTMA), em 1991, foi uma tentativa de restringir as ações do BHU na temática da habitação (MAGRI, 2018). No entanto, somente com o avanço do governo de esquerda do Partido Frente Amplio que foi possível concretizar uma mudança estrutural que deu novos rumos ao sistema habitacional.

Em 2007, essa transformação do sistema de habitação, iniciada no início da década de 1990, terá um fechamento a partir da criação da Lei Nº 18.125, (que trata da modificação orgânica do Banco Hipotecário do Uruguai), que regula a atividade do BHU e cria a *Agencia Nacional de Vivienda* (ANV). Além da criação da ANV como ente separado do Estado, e da instituição do BHU assegurando sua função financeira, a reforma também designou o MVOTMA como órgão responsável por programas habitacionais focalizados. Dessa forma concluía-se os três grandes agentes da reforma do sistema habitacional.

De acordo com a lei, a finalidade da criação da ANV é: “ (...) *promover y facilitar el acceso a la vivienda, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución de la República, así como contribuir a la elaboración e implementación de las políticas públicas en materia de habitat urbano*” (URUGUAY, 2007, Artículo 10). Entre suas funções da ANV vale destacar:

A) Actuar en la ejecución de las directrices emanadas del Plan Quinquenal de Vivienda, los Planes de Ordenamiento Territorial y las directivas del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA); B) Administrar activos provenientes de créditos para la vivienda en cumplimiento de las directivas del MVOTMA; C) Administrar el Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios (URUGUAY, 2007, Artículo 11).

Essa inserção de uma agência estatal, como a ANV, no âmbito da produção e controle dos programas e políticas habitacionais desenvolveu-se a partir de uma nova forma de gerenciar a questão pública. Além disso, tal modelo de governo traz também uma nova forma de se relacionar com a sociedade civil. A característica dessa nova gestão governamental está na administração, independente de partido político que esteja como mandatário de um país. Essa nova forma de gerencialismo público,

aplica con pretensión de neutralidad política e ideológica bajo el rótulo de nuevas técnicas gestión y administración, que logran con mayor eficiencia, eficacia y efectividad lo que el viejo Estado burocrático no pudo llevar a cabo en décadas de aplicación (MACEDO, 2001, Apud MAGRI, 2018, p. 42).

O impulso dessa nova forma de gestão sobre o público, no Uruguai, iniciou nos anos 1990, cujo marco inicial foi a criação do Ministério da Habitação (MVOTMA) e prosseguiu sua dinâmica tanto em governos de ideologia liberal como governos de ideologia de esquerda. Esse acontecimento está ligado a uma primeira característica desse modelo de governo que é a transformação institucional. Tal perspectiva é realizada com vistas de descentralizar as políticas e desburocratizar o Estado, inserindo uma gestão empresarial sobre as questões públicas (MAGRI, 2018).

Uma segunda característica, apontada pela autora é sobre a relação entre Estado e sociedade civil. Nesse sentido, *“el gerencialismo dispone nuevas pautas que tratan de eliminar el relacionamiento jerárquico, vertical y cuasi monopolístico del Estado, avizorando el rol del mercado y la sociedad civil como potenciales proveedores de bienes sociales”* (MAGRI, 2018, p. 47). Parte-se da ideia de que o Estado é a entidade que hierarquicamente tem o poder de soberania sobre a sociedade e sobre suas questões, nesse caso, o mercado é inserido como ator nessa relação entre Estado e sociedade civil. Nessa perspectiva, as necessidades da população podem ser atendidas pelo mercado que também atua na esfera social com capacidade de ordenar, implementar e satisfazer com eficiência as necessidades da população (MAGRI, 2018). Essa mudança sobre o gerencialismo público aplicada no interior do Estado só foi possível através do desenho de novas estruturas de poder que conferiam um novo funcionamento e gestão das instituições e, também, outras formas de relação com a população. Essa tarefa esteve a cargo de organismos internacionais e técnicos especializados no novo modelo. *“Los actores de la reforma en el área fueron técnicos - economistas, arquitectos- contratados por organismos internacionales como el BID y el PNUD [Programa*

de las Naciones Unidas para el Desarrollo] y manejaron la impronta de una reforma gerencial” (MAGRI, 2018, p. 52).

Trata-se de uma ideia de governo que busca legitimar-se com o discurso da eliminação da administração burocrática, corporativa e política do Estado, em troca de uma administração baseada no gerenciamento empresarial e técnico. Sua crítica defende que o Estado e sua administração política é formadora de um clientelismo (MAGRI, 2015). O trabalho dessas agências está ancorado em resultados, “*evaluados con indicadores de performance, de eficacia y eficiencia*” (MAGRI, 2015, p. 135), além disso, dispõe de controle financeiro, a agência tem o poder de definir com autonomia a relação com o cidadão, que é visto como cliente ou consumidor. A ANV é resultado desse novo paradigma de gestão governamental, pois é uma agência que possui autonomia operativa e que está ligada ao centro do poder político.

O desenho institucional do setor habitacional desde 2008 está composto por: MVOTMA, BHU e ANV. O primeiro órgão possui status jurídico de poder executivo e sua especificidade é ser o órgão que dirige a questão da moradia e conta com recursos do orçamento público, os empréstimos internacionais, o FONAVIU. Já o BHU e a ANV são organismos descentralizados, o primeiro tem por competência oferecer créditos financeiros e, o segundo, administrar e planejar programas de habitação, desenvolvimento urbano, gestão financeira dos programas, seus recursos provém de cofinanciamento do PNUD e do fundo de dívidas do BHU (MAGRI, 2015).

A ANV foi convertida no eixo central executivo na área habitacional, obtendo informações e controle sobre todas atividades da área habitacional, tanto do MVOTMA quanto do BHU.

Emprendió la elaboración estratégica, ejecutó programas de vivienda con actores públicos y privados, se convirtió en el brazo ejecutor de la mayor parte de programas a cargo del MVOTMA destinados a cooperativas y grupos de ingresos bajos y medio-bajos, generó fideicomisos en acuerdo con el ministerio de economía y finanzas (MEF), Intendencias y otros organismos, desarrolló otros instrumentos financieros de financiamiento a la vivienda y prestó servicios técnicos y de ventanilla al BHU, gestionó la cartera de deudores del BHU ejecutando miles de viviendas impagas cuyos fondos fueron volcados a los planes de la ANV y generó nuevos decretos para el ejecutivo y proyectos de ley sancionados posteriormente en el parlamento (MAGRI, 2018, p. 53).

O governo que prosseguiu foi de José Pepe Mujica (2010-2015), que tratou a moradia como uma questão primordial, principalmente as populações de baixa renda. O *Plan de Integración Socio-Habitacional* tinha por característica ser um programa de carácter integral

trabalhando com famílias em situação de vulnerabilidade social e habitações precárias. Seu objetivo era de trabalhar em áreas territoriais críticas com enfoque coletivo, atender as necessidades e melhorar as condições das habitações e fomentar a participação cidadã³³.

O PQ de 2010 recomendava como linhas estratégicas para enfrentar a questão habitacional, a partir do MVOTMA o seguinte plano que estava baseado em seis linhas estratégicas:

Plan Nacional de Relocalización en áreas sustentables; Rehabilitación y Consolidación Urbano Habitacional; Programa de Nuevas Urbanizaciones; Política Nacional de Alquileres para Vivienda de Interés Social; Vivienda Rural y Pequeñas Localidades y Política de Incentivo a la Inversión Privada en Vivienda de Interés Social (MAGRI, 205, p. 148).

Através da integração desses programas, buscava-se relacionar políticas de moradia com a questão do habitat, da saúde, do ambiente e da educação. A visão sobre o Estado e sua função, no governo de cunho progressista de José Pepe Mujica, era inseri-lo como agente ativo na resolução dos problemas sociais. De acordo com seu discurso ao parlamento uruguaio, pronunciado em sua posse na presidência da república, o mandatário mencionava que o Estado é uma organização, um prestador de serviços, que necessitava ser reformado. Anunciava também que percebia uma necessidade de redesenhar o Estado,

Hoy una revisión profunda es impostergable. Necesitamos evaluaciones serias, imparciales y profundas. Necesitamos números y comparaciones. Y con todo eso a la vista, tenemos que rediseñar el Estado. Todos sabemos que puede ser más eficiente y más barato (MUJICA, 2010, s/p).

No entanto, afirmava que para gerar transformações na sociedade uruguaia era necessário criar condições de governo e políticas de Estado. Nessa perspectiva, o tema habitação, afirmava que “*Si la educación es la vacuna, contra la pobreza del futuro, la vivienda es el remedio urgente para la pobreza de hoy (..)*” (MUJICA, 2010, s/p).

O novo governo logo introduziu duas leis no sistema habitacional. A primeira intitulada: *Plan Juntos*. Em 2011, foi aprovada a lei 18.829, lei de emergência habitacional, que buscava atender a populações empobrecidas.

Declárase la emergencia socio-habitacional de la población en situación de pobreza extrema, consecuencia del deterioro socioeconómico de sectores de la población y

³³ URUGUAY. MVOTMA. 2023. Juntos: Plan de Integración Socio-Habitacional. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/planes/juntos-plan-integracion-socio-habitacional>. Acesso em 16 de mar. De 2023.

de la falta de oportunidades de acceso a la vivienda y hábitat digno. En virtud de lo dispuesto por los artículos 45 y 46 de la Constitución de la República, declárase de interés general la ejecución del Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos.

O objetivo do *Plan Juntos* era atender a população em extrema pobreza, de acordo com o documento do FA, o objetivo era atender cerca de 15.000 habitações em extrema pobreza³⁴, de acordo com o artigo 7º da Lei 18.289. É considerada moradia de extrema pobreza uma habitação que apresente as seguintes características:

Un núcleo familiar está em situación de precariedad socio-habitacional cuando la vivienda que habita presenta al menos alguna de las siguientes características, entre otras: - que esté construida con materiales de mala calidad en las paredes, techos, pisos; - que tenga un sistema de evacuación en malas condiciones, sin baño, entubado a arroyo, río y otros; que la conexión de agua sea a través de cañerías que se encuentren fuera de la vivienda; que los habitantes estén en condiciones de hacinamiento; que los muros se encuentren agrietados, exista o no peligro de derrumbe de la vivienda; que la vivienda sea inundable; que no tenga un lugar para cocinar (...) (URUGUAY, 2011, Artículo 11).

O *Plan Juntos* era composto de objetivos, entre eles:

A) Abordar la problemática de los sectores de la población que viven en situación de pobreza extrema, mediante acciones tendientes a la mejora de la calidad de vida, la integración social y el fortalecimiento de la participación; B) Contribuir a la mejora del hábitat y la vivienda a través de la implementación de acciones estratégicas consistentes, entre otras, en el mejoramiento de la vivienda, la relocalización de asentamientos o áreas precarizadas no regularizables y la mejora de la infraestructura de asentamientos o áreas precarizadas; C) Fortalecer los procesos de aplicación de las políticas sociales; D) Articular los aportes solidarios provenientes de diversos actores públicos y privados (...) (URUGUAY, 2011, artículo 2).

Através de duas linhas de ação, o *Plan Juntos* buscava atuar num sentido de melhorar a habitação de famílias, melhorar seu habitat, suas condições de habitação e também gerar novas ofertas de casas. Por outro lado, como era um plano integração de políticas sociais, ele buscava implementar políticas para promover a participação social e a inserção no mundo do trabalho.

Outra medida normativa tomada pelo governo foi a criação da lei 18.795, de 2011. Intitulada como *ley de Promoción a la Participación Privada en la Vivienda Social*, visava a introdução do mercado no financiamento e na construção de moradias para grupos de

³⁴ Plan Juntos: inclusión social, vivienda y educación para los más vulnerados. 2019. Disponível em: <https://mpp.org.uy/plan-juntos-inclusion-social-vivienda-y-educacion-para-los-mas-vulnerados/>. Acesso em 17 de mar. De 2023.

ingressos médios. Portanto, o período do governo de Mujica fica marcado pela criação de duas leis que visavam atender dois segmentos sociais distintos,

uno minoritario en número, los muy pobres atendidos por el Plan Juntos; y otro compuesto por los grupos medios con suficiente peso social y político que son atendidos por la participación público privada a través de los planes de la ANV de VIS [Vivienda de Interés Social] y por los planes del MVOTMA (MAGRI, 2015, p. 149).

Interessante destacar dessas duas leis é que, em relação ao plano de *Viviendas de Interés Social*, a ANV, havia recebido, num período entre 2011 a 2015, 298 projetos habitacionais onde se estimava a construção de 9.215 moradias (MAGRI, 2015). De acordo com dados do poder executivo, em cinco anos (2010 à 2015), o *Plan Juntos* realizou “1.008 intervenciones en viviendas por las que se beneficiaron a 4.000 personas”³⁵. De acordo com Magri (2013), entre 2010 e 2012, o PJ concretizou 11% do seu plano, onde predominou a criação de moradias novas. Em Montevidéu, na área metropolitana, houve 928 melhoras em residências, 490 construções de novas moradias e 17 assentamentos irregulares com intervenção pública. Já no interior do país, houve 279 melhoras em residências, 71 construções de novas moradias e 12 assentamentos irregulares com intervenção pública (MAGRI, 2013, p. 145). Com a produção do *Plan Juntos*, o governo buscou dar uma resposta a precariedade social e habitacional. Esta foi resultado da evolução do quadro social que a partir dos anos 1990 foi surgindo no país. “*En los años noventa, la naturaleza social de las políticas de vivienda fue perdiendo terreno frente a la concepción financiera y productiva, dejando definitivamente la orientación universalista*” (MAGRI, 2013, 136). Dois fenômenos foram acontecendo de forma paralela, por um lado, a precarização social, advindas com a onda neoliberal e suas reformas e por outro, a inserção do mercado dividindo o monopólio do Estado na construção de moradias.

Há de se reconhecer que, a partir do estudado, houve um esforço por retomar a atuação do Estado num sentido de garantir o bem-estar social para a população. No entanto, o contexto do agravamento da crise social, advinda com o avanço do neoliberalismo em solos latino-americanos, trouxe como resultado uma situação de precarização social.

Nessa perspectiva, os governos têm se preocupado em dar soluções para de um lado, avançar com um leque de políticas sociais e o setor da habitação entra nesse leque, para melhorar a vida de populações. “*El planteo de racionalizar, controlar y reorganizar el gasto*

³⁵ Plan Juntos hizo 1.008 viviendas en 5 años. Diálogo El País. 2016. Disponível em: <https://www.elpais.com.uy/informacion/plan-juntos-hizo-1-008-viviendas-en-5-anos>. Acesso em 18 de mar. De 2023.

con fines de universalizar el bienestar supuso operar con nuevos instrumentos en las instituciones y hacia la sociedad” (MAGRI, 2015, p. 183). Essa forma de funcionamento implementado pela nova gestão governamental, incorpora como ator no setor habitacional o setor privado, que atua no tecido social com outros fins. Magri (2015, p. 183), conclui que nesse sentido,

El Estado uruguayo ha entrado definitiva y ordenadamente en la estrategia de financiación privada a la vivienda social y de interés social. La orientación dominante en los dos últimos gobiernos considera que el mercado «refrenado» es un proveedor confiable para sustituir líneas que el área pública y la política no están dispuestos a asumir.

O encolhimento do Estado em relação ao setor habitacional favoreceu a atuação do mercado no sentido de que o controle sobre a transação e o relacionamento com a demanda habitacional, a qualidade das moradias e sua localização, estão numa perspectiva que não possui conexão com a ideia de habitat enquanto direito social, enquanto habitação adequada. Nessa perspectiva, conclui-se que a inclusão social, proposta no leque das políticas sociais, inclusive as habitacionais, são produzidas numa óptica do mercado.

CAPÍTULO 4 A ATUAÇÃO DO COOPERATIVISMO HABITACIONAL NO URUGUAI

4.1 O contexto social e os antecedentes de formação do cooperativismo habitacional

Nos anos 1960 o processo de urbanização prosseguiu no Uruguai, mas, acentuando-se na capital. Entre os fatos ocorridos, “*la tradicional expulsión de mano de obra del campo por estancamiento de la ganadería se vio forzada por la atracción que ejerció el crecimiento de la industria y servicios conexos. Montevideo llegó a concentrar el 46,3 % de la población nacional en 1963*” (NAHUM, 2011, p. 223). Foi um período em que houve muita pressão econômica sobre a classe trabalhadora, que logrou sua unificação e se fundou a *Convención Nacional de Trabajadores del Uruguay* (CNT). Durante esse período houveram muitas manifestações de movimentos trabalhistas, de sindicatos, greves e protestos (NAHUM, 2011). Também nessa época, surgiu no Uruguai, a guerrilha urbana a partir de movimentos MLN-T (Movimento de Liberação Nacional Tupamaros), movimento de ideologia marxista que operou entre 1962 à 1975. Nesse movimento se uniram vários grupos ligados a partidos políticos de esquerda e o sindicato de trabalhadores da cana de açúcar da cidade de Bella Unión (U.T.A.A – *Unión de los Trabajadores Azucareros de Artigas*) que eram liderados por Raul Sendic. Outros movimentos armados dessa época são os grupos de ideologia anarquistas: O.P.R 33 (*Organización Operária Revolucionária 33 Orientales*) que operou entre 1968 a 1973 e o G.A.U (*Grupo de Acción Unificadora*)³⁶.

Nessa época, a classe trabalhadora uruguaia contava com um alto grau de politização e sua presença no cenário nacional era inquestionável.

El movimiento sindical, a fines de esa década, vanguardizaba las luchas del conjunto del movimiento popular. En ese marco, se viven momentos de duros enfrentamientos donde la presidencia de Jorge Pacheco Areco consuma un gobierno de corte autoritario sin precedentes en el país (...) (GONZÁLEZ, 2013, p. 43).

Nesse contexto, a *Ley Nacional de Vivienda*, pode ser entendida como uma tentativa de amortecer a polarização que a sociedade uruguaia enfrentava nessa época. Nesse caso, o governo uruguaio não agia só, mas com o aval dos Estados Unidos, que, através do Departamento de Estado, impulsionava o cooperativismo em diversos países da região a fim de frear o descontentamento generalizado demonstrado pelos movimentos sociais da época.

³⁶ La Guerrilla en Uruguay: 1963-1972. Disponível em: <https://lineadetiempo.ceibal.edu.uy/la-guerrilla-en-uruguay/>. Acesso em 31 de mar. De 2023.

Nesse sentido, o cooperativismo é alavancado de cima para baixo (GONZÁLEZ, 2013). No entanto, o cooperativismo habitacional de ajuda mútua, que, mais tarde, encontrará uma brecha na *Ley 13.728*, resulta de uma ação da sociedade civil organizada, dos movimentos sociais da época e de intelectuais engajados na academia e no CCU. Todos esses grupos estão situados num momento ímpar da história uruguaia que foi os anos 1960. Durante os anos 1970, outros grupos aparecem no cenário.

A *Ley Nacional de Vivienda* foi aprovada nessa época de efervescência social e política. A discussão sobre aceitabilidade de grupos cooperativistas no campo dos sindicatos e demais grupos da classe trabalhadora foi uma discussão que permeou diversos movimentos e partidos políticos com distintas ideologias. Para alguns, sobretudo, para integrantes do Partido Comunista (PCU), e de grupos sindicais ligados ao PCU o cooperativismo não fazia parte da estratégia que a classe trabalhadora deveria tomar a fim de realizar sua luta social. Para outros, como parte dos militantes do partido socialista, o cooperativismo era uma estratégia que podia congrega a classe trabalhadora em sua luta. Outra discussão, realizada ainda nesse contexto é sobre a unificação, em uma central de cooperativas ou de uma federação de cooperativas habitacionais de ajuda mútua (GONZÁLEZ, 2013).

Para o mesmo autor, a proposta de uma lei de nacional de habitação por iniciativa do governo, naquele contexto, significava para o movimento trabalhista e para alguns sindicatos, uma armadilha. “*Que los trabajadores tuvieran vivienda propia dentro del sistema capitalista era duramente cuestionado por la corriente del Partido Comunista del movimiento sindical*” (GONZÁLEZ, 2013, p. 44). Para tal vertente isso significava uma tentativa do governo de sublimar toda a luta social que era feita naquele momento, toda a efervescência social, daquele contexto, que era agitada pelo movimento trabalhista em decorrência da crise social e econômica que assolava a sociedade uruguaia. Tal opinião também pode ser encontrada na entrevista realizada, em julho de 2022, com Sergio Segredo, ex-presidente da FUCVAM e membro da cooperativa COVISAG (Zona 3) e com Walter, também membro da cooperativa da Zona 3.

Em relação a aprovação da *Ley de Vivienda* e da constituição das cooperativas, Sergio (2022) comenta: “*En el 68 veníamos de una aguda crisis y el tema de los alquileres se había vuelto algo insostenible, pero muy, muy complicado. Entonces la salida que se tuvo fue a través de las cooperativas de ayuda mutua*”. Em outra oportunidade da entrevista, Walter, também membro do complexo habitacional Zona 3, menciona que “*El nivel de salario, en aquel momento, era cerca de 3000 pesos. Y los alquileres en promedio era el 60% de ese*

salario. Nadie se puede sostener, era imposible. Por más que metas horas [horas extras], era imposible. Se obligaba a buscar una solución”.

Do ponto de vista social, tanto González (2013), quanto Sergio Segredo e Walter estão de acordo de que havia uma necessidade de que a discussão sobre a questão da moradia, para a classe social que vive do trabalho, fosse resolvida. Nesse contexto, havia um debate no movimento sindical sobre a necessidade de tratar do direito à moradia. No entanto, dentro do movimento sindical havia várias correntes ideológicas que muitas vezes não entravam em acordo, porém, logo após ser aprovada a lei de Viviendas, e com o surgimento e a efetivação do cooperativismo de ajuda mútua, logo, o cooperativismo habitacional passou a ser visto como uma estratégia importante para a classe trabalhadora.

Em relação as diferenças ideológicas, González (2013), menciona duas questões que surgiram a partir do movimento sindical ligado ao Partido Comunista. Por um lado se questionava se, a discussão em torno do direito à habitação e se o cooperativismo habitacional desviava a luta e as demandas que eram colocadas a partir dos sindicatos e movimentos sociais, num sentido mais amplo da transformação da sociedade. Por outro lado, a vertente marxista também criticava o fato de que os trabalhadores, vinculados às cooperativas habitacionais estariam se desviando da organização da luta coletiva dos sindicatos da construção, fora que a ideia da ajuda mútua, num primeiro momento, era vista como uma atividade de superexploração dos trabalhadores.

É preciso destacar que no campo da sociedade civil, também havia o grupo dos intelectuais que estavam inseridos nas questões e discussões sobre o direito a moradia. Esse grupo foi elementar no desenvolvimento desse tipo específico de cooperativismo habitacional, grande parte das pessoas que formavam esse grupo eram arquitetos. González (2013), aponta que tais intelectuais defendiam que era necessário produzir mais créditos hipotecários para grande parte da população que era excluída das políticas habitacionais pois não entravam em nenhum grupo social. *“Fue precisamente desde el CCU que un grupo de técnicos piensa, elabora y ejecuta junto a los trabajadores las primeras experiencias piloto que fortalecerán definitivamente el planteo de que este modelo de construcción de viviendas era viable”* (GONZÁLEZ, 2013, p. 175).

No Centro Cooperativista Uruguaio (CCU), havia um grupo envolvido diretamente com a questão da moradia, sua atuação foi imprescindível para concretizar as três experiências-piloto no interior do país em 1966. Tais experiências aconteceram com um grupo de trabalhadores da localidade da cidade de *25 de Mayo*, no Estado (Departamento) de Florida; outra experiência foi realizada com um grupo de trabalhadores ferroviários de Salto e outra

cooperativa foi constituída com um grupo de trabalhadores que eram funcionários da prefeitura de Rio Negro. Somadas essas 3 cooperativas havia 95 famílias que a partir da ajuda mútua construíram suas casas (CEPAL, 1984). O grupo de intelectuais do CCU, após a concretização dessas experiências pela ajuda mútua enfatizou que tal modalidade poderia ser colocada na lei que iria ser aprovada em 1968. Nesse momento, o CCU, já contava com a experiência em assessoramento no cooperativismo em seus diversos ramos. Os Institutos de Assistência Técnica, que são instituídos pela *Ley de Vivienda*, como institutos que dão assistência às cooperativas possuem sua origem nas ideias do CCU. Ambos, são pensados como forma de dar suporte técnico para que os trabalhadores sejam os atores do cooperativismo de ajuda mútua.

O cooperativismo de ajuda mútua surge no Uruguai a partir de uma simbiose em que movimento social, sindicatos trabalhistas, grupo de intelectuais confluem dando origem a uma experiência nova no ramo cooperativista. Há uma fusão de conhecimentos técnicos e práticos e da militância social que marca as primeiras cooperativas de ajuda mutua. Tal modalidade do cooperativismo surge a partir de uma demanda social, da necessidade de moradia e do protagonismo do movimento trabalhista organizado, mas também impulsionada por alguns intelectuais do CCU. É a partir desse impulso que se criaram as condições para realizar as 3 experiências no interior do país, conforme foi relatado no capítulo sobre a política habitacional no Uruguai. *“El modelo cooperativo no nace como fruto de una batalla librada por el movimiento obrero en su conjunto, pero hay que tener claro, que es cuando los trabajadores fundamentalmente comienzan a estructurar sus cooperativas desde las fábricas, que efectivamente el movimiento crecerá”* (GONZÁLEZ, 2013, p. 46).

A inserção das cooperativas habitacionais na lei 13.728, de 1968, resultou um marco do ponto de vista da política habitacional no país. Pois, através do capítulo 10, que trata da explicitação da natureza, funcionamento e modalidades do cooperativismo habitacional, insere-se a sociedade civil organizada na construção da política habitacional. A inovação uruguaia consiste na modalidade das cooperativas habitacionais de ajuda mútua que são compostas por usuários e não proprietários, ou seja, a propriedade não pertence ao associado, mas à cooperativa da qual ele faz parte. As cooperativas habitacionais não possuem um modelo único de acordo com a lei, mas de acordo com o artigo 140, elas são classificadas em Unidades Cooperativas e Cooperativas *Matrices*. As cooperativas matrizes podem ser de dois tipos: *“gremiales y las locales”* (URUGUAY, 1968, Artigo 164). As cooperativas podem ser *Cooperativas de Ayuda Mútua* ou Cooperativas de *Ahorro Prévio* (Cooperativas de Poupança Prévia). *“En ambos el grupo tiene que aportar al menos un 15% del valor de las viviendas; en*

el primero, con un ahorro grupal anterior a la adjudicación de las viviendas y en la ayuda mutua, aportando su mano de obra en el momento de la construcción” (MACELLARO, 2020, p. 115).

O investimento dos cooperativistas de poupança prévia é feito em termos econômicos, o que equivale às horas de trabalho na construção das casas, para os cooperativistas de ajuda mútua. Já as cooperativas de propriedade privada pagam os 15% com dinheiro. Uma vez terminada a obra, tanto as cooperativas de Ajuda Mútua quanto as de Poupança Prévia possuem um prazo de 25 anos para pagar o empréstimo do Estado. O critério para ingressar numa cooperativa de poupança prévia é o valor de entrada que é maior aos ingressantes nas cooperativas de ajuda mútua, esse motivo, limita tais pessoas de ingressarem nas cooperativas de Ajuda Mútua.

As cooperativas de ajuda mútua e as cooperativas de poupança prévia se dividem em mais dois regimes de propriedade, respectivamente, o de usuário e o de proprietário. As cooperativas de proprietários podem ser construídas por ajuda mútua ou por poupança prévia. Portanto, há duas categorias que podem ser combinadas: pela forma de construção e ingresso, ou seja, 15% do valor por ajuda mútua ou poupança prévia (a) e pelo vínculo com o imóvel (b): podem ser de usuário (propriedade coletiva) ou de proprietários (propriedade privada).

O regime no qual o cooperado é um associado, *“implica que la propiedad es colectiva e indivisa y cada socio obtiene uso y goce de la vivienda”* (MACELLARO, 2020, p. 115). Neste modelo, o indivíduo – cooperado não pode colocar a moradia à venda no mercado, pois, ela pertence à cooperativa. Tal princípio, o da propriedade coletiva, enfatiza a característica do movimento FUCVAM de que a moradia é um direito e não uma mercadoria. O outro modelo de cooperativa onde o cooperado é proprietário de seu imóvel, se *“regula por la legislación de propiedad horizontal y cada socio tiene libre disposición del inmueble”* (MACELLARO, 2020, p. 115). De acordo com a *Ley de Vivienda*, cada um dos sócios da cooperativa é proprietário de uma determinada quantidade de partes sociais da cooperativa, no caso de o usuário sair da cooperativa, ele é reembolsado *“(salvo un 10% que se queda la cooperativa, en condiciones normales)”* (DOMÍNGUEZ, 2019, p.102). Neste caso, além da moradia não ser vista como uma mercadoria, mas como um direito, há também um enfrentamento da propriedade privada, visto que, o usuário de uma cooperativa habitacional não é proprietário do imóvel. *“En este caso, la relación de los habitantes con su vivienda se establece a través de un «contrato de uso y goce», sin límite en el tiempo y que es transferible a los herederos (junto con las partes sociales)”* (DOMÍNGUEZ, 2019, p.102).

Outro modelo de cooperativismo habitacional desenvolvido no Uruguai é a de cooperativas de usuários por *ahorro previo*, modalidade que é formada por pessoas que possuem capacidade de poupança. Nessa modalidade os usuários possuem uma poupança prévia (*ahorro previo*) referente aos 15% do valor de cada casa, sobre o valor da taxaço que é fixada pelo Ministério da Habitação (*Ministerio de Vivienda*). Esse valor dos 15% pagam alguns custos da construção e do período da obra propriamente dita.

A FECOVI foi constituída em 1969 pelas *Cooperativas de Usuarios de Ahorro Previo*³⁷. A federação atuou até 1976, pois, a partir 1973, quando é instaurada a ditadura militar, o regime governamental insere uma série de obstáculos para o desenvolvimento do cooperativismo habitacional. Em 1976, por meio de um decreto a ditadura suprime as cooperativas habitacionais de *ahorro previo*.

*En este marco, la Federación desaparece como organización, aunque sus cooperativas permanecen y continúan siendo un reducto democrático, organizándose en la lucha contra el régimen militar. FECOVI reaparece institucionalmente en 1984, planteando la oposición a los reajustes de cuotas abusivas e ilegales, dispuestos en la amortización de los préstamos*³⁸.

A modalidade de cooperativismo de usuários é um modelo de cooperativismo habitacional crítico ao modelo convencional que é baseado na propriedade privada. Um de seus aspectos é impedir ou dificultar a especulação imobiliária. Como forma de fomentar o modelo da propriedade coletiva, portanto, de usuários, a formação política e crítica é um elemento essencial nessa articulação entre as cooperativas.

O modelo do cooperativismo por ajuda mútua, fator que se destaca na experiência uruguaia, é caracterizado pelo mutualismo, isto é, “*durante la construcción, utiliza el trabajo comunitario de sus socios bajo la dirección técnica de la Cooperativa*” (CAZERES, 2008, p.38) e com o assessoramento do Instituto de Assistência Técnica. A modalidade do mutualismo, portanto, possui como principal característica o fator comunitário, não apenas a autoconstrução, mas o trabalho comunitário entre todos os membros da cooperativa. (CAZERES, 2008). Nessa modalidade as pessoas associadas contam com 85% de financiamento por parte do Estado para a construção das moradias e os 15% restantes, são pagos com o trabalho das próprias pessoas da cooperativa na construção das habitações. Após o término das obras, os associados possuem até 25 anos para pagar o empréstimo.

³⁷Disponível em: <http://www.fecovi.coop/viv/quienes-somos/>. Acesso em 20 de outubro de 2020.

³⁸Quiénes somos. Disponível em: <http://www.fecovi.coop/viv/quienes-somos/>. Acesso em 20 de outubro de 2020.

4.2 A FUCVAM e a modalidade do cooperativismo de ajuda mútua

Pouco tempo depois da aprovação da *Ley de Vivienda*, em 1971, é formada uma entidade com a finalidade de congregar as cooperativas habitacionais de ajuda mútua. Assim surge a FUCVAM – *Federación Uruguaya de Cooperativas por Ayuda Mutua*. Com 52 anos de existência, a FUCVAM, atuou de maneira ininterrupta em diferentes momentos do país. González (2013), enfatiza que é preciso entender o Cooperativismo de Ajuda Mútua muito além da construção de moradias, “*es mucho más que la construcción de viviendas, es el eje político fundamental para comprender políticamente la imprescindible preservación de ese proyecto autogestionario, comunitario y distinto*” (GONZÁLEZ, 2013, p. 165). Trata-se de um projeto que carrega em si uma história formada a partir da organização dos trabalhadores em sindicatos e de valores que são contra-hegemônicos nas sociedades capitalistas, que parte da reivindicação pelo direito à moradia, mas que se sustenta pela politização dos associados.

Em sua grande maioria, dizem os entrevistados Sergio e Walter (2022) a formação dos sindicatos no Uruguai é de origem marxista, no entanto, havia algumas influências anarquistas também. Tais cooperativas que são apontadas pelos entrevistados são compostas por trabalhadores de indústria que viviam no final dos anos 1960 e anos 1970 em cidades. Essa foi a base por onde as discussões em torno do direito à moradia transitavam dentro dos sindicatos e movimentos. Os entrevistados também mencionam a influência da Teologia da Libertação e dos grupos ligados à igreja católica. “*En aquellos tiempos existía el movimiento obrero Cristiano, la formación católica, la cultura católica, que también hacia a los trabajadores, un trabajo importante, trabajaban en el medio, junto con ellos y muchos de ellos fueron perseguidos, también por la dictadura*” (SÉRGIO; WALTER, 2022, s/p).

Havia toda uma mistura de ideologias semelhantes que, naquela época, vinculavam a população trabalhadora e de certa forma influenciou o movimento de reivindicação pela moradia. Nesse sentido, vale destacar as diferentes correntes ideológicas que de certa forma intervêm na formação e constituição da FUCVAM. De acordo com González (2013), o cristianismo de base foi, no início do movimento, uma importante contribuição para a formação de cooperativas habitacionais de ajuda mútua. Vale lembrar que o próprio Juan Pablo Terra, um destacado parlamentar que impulsionou a lei de *Vivienda* era arquiteto ligado ao CCU e pertencia a uma organização católica denominada Movimento Economia e Humanismo, fundada pelo padre Louis Joseph Lebret. Também presidiu o partido Democrata Cristão entre 1967 a 1984. Além disso, González (2013) destaca a juventude democrata cristã

que, nos anos 1970, impulsionava a autogestão em seus grupos comunitários, a ajuda mútua a solidariedade e toda a cultura humanista que fundamenta a ideologia cristã foram importantes e influenciaram os primeiros grupos de cooperativas habitacionais. Em relação aos anarquistas, o mesmo autor destaca que tal atuação contribuiu de forma significativa para o movimento da FUCVAM e para a formação dos sindicatos trabalhistas no início do século XX. “*Seguramente la práctica de plenarios horizontales, la propia existencia de ser una federación y no una central, tuvo que ver con la posición defendidas en aquel entonces por los compañeros de la Comunidad del Sur*”³⁹ (GONZÁLEZ, 2013, p. 181). Outra influência da FUCVAM foi o GAU (Grupo de Ação Unificadora), que teve alguns militantes atuando tanto na FUCVAM como em algumas cooperativas. A maior influência que teve exercício sobre a FUCVAM e sobre as cooperativas foi do Partido Comunista, ao mesmo tempo, foram os militantes que mais criticaram, no início, a organização dos trabalhadores em cooperativas.

O partido comunista exercia influência sobre o SUNCA, que foi um dos pioneiros de cooperativas habitacionais, inclusive dos complexos intercooperativos; o próprio IAT do CEDAS era de vertente comunista e foi por via deste IAT que se projetaram os complexos intercooperativos para trabalhadores de diversas indústrias. Embora sua influência tenha sido importante, González (2013, p. 182) destaca que tal vertente “*nunca tuvo mayoría en la dirección gremial de FUCVAM*”, embora, seus militantes tivessem colaborado de forma significativa nas cooperativas e na questão do controle político. Outras influências que o autor destaca que tiveram menos importância em relação aos cristãos, os anarquistas e os comunistas são os trotskistas, o movimento 26 de março, o MLN e o MPP (*Movimiento de Liberación Nacional e o Movimiento de Participación Popular*) e o Partido Socialista.

Devido a essa simbiose em sua formação, o cooperativismo habitacional de ajuda mútua pode ser compreendido como um movimento que sofreu influências de várias perspectivas e ideologias. Tal fator é um diferencial para o movimento da FUCVAM que tem se colocado num lugar de compreensão da questão da moradia através de sua problematização global (GONZÁLEZ, 2013). Em relação a definição do significado da FUCVAM, seu

³⁹ *La Comunidad del Sur fue un colectivo anarquista fundado en 1955 en Montevideo, Uruguay. Fue fundada por un grupo de jóvenes tras muchos años de conversar sobre las injusticias del capitalismo y sobre los modelos limitantes de la libertad del llamado socialismo real. Los universitarios de entonces pasaron de las ideas a la acción y fundaron una cooperativa autogestionaria de vida integra. Las influencias ideológicas de la Comunidad del Sur vienen del llamado socialismo utópico, de las ideas libertarias y del anarquismo. Entre esas ideas se pueden identificar a autores como Kropotkin, Proudhon y Mijaíl Bakunin, del anarquismo clásico. Pero también a Errico Malatesta, Martin Buber, Pierre Clastres, Cornelius Castoriadis, Murray Bookchin y otros teóricos del anarquismo y el ecologismo social. Un modelo de referencia, mas no de imitación, fueron los Kibutz de Israel, experiencia más conocida a nivel mundial. Disponible em: https://www.wikiwand.com/es/Comunidad_del_sur. Acesso em 30 de mar. De 2023.*

presidente, Enrique Cal, numa *Web-live*, realizada em 2020, definia a FUCVAM nas seguintes palavras:

FUCVAM es un una organización social, gremial y política (...) pelea por un derecho fundamental, pelea por la vivienda, pelea por el acceso al suelo, pelea por una ciudad democrática, pelea por una reforma urbana, entonces sí es una organización política y es una organización que se reconoce, una organización de clase (CAL, 2020, s/p).

Vale destacar os elementos social, gremial e político que são explicados na fala de Cal (2020) em relação as influências históricas que o movimento da FUCVAM recebeu em suas origens. Logo após, ele amplia a perspectiva sobre o campo de atuação da FUCVAM do local – moradia e acesso à terra ao global - por uma cidade democrática. Tal definição encontra ressonância da Declaração de Princípios da FUCVAM, instituída em 1999 em sua Assembleia Geral, realizada na cidade de Paysandú, Uruguai. Nessa ocasião FUCVAM, enquanto movimento social e gremial reiterou sua origem e identificação com o sindicalismo e como classe social. Nesse sentido, tal documento resgata a história de que o cooperativismo de ajuda mútua surge da necessidade dos trabalhadores de ter moradia adequada. A FUCVAM não limita sua atuação na construção de moradias, mas desenvolve uma visão de mundo mais além da questão da moradia, tal característica, é atribuída a origem gremial e sindical que forjou a formação das primeiras cooperativas. Nessa perspectiva há uma ideia de que a falta de moradia, a desigualdade social, as moradias precárias e os assentamentos urbanos são consequências próprias do sistema capitalista.

El Movimiento Cooperativo constituye una parte de un bloque popular alternativo al sector dominante. Junto a las cooperativas se encuentran los trabajadores, los pequeños y medianos productores, los comerciantes, el sector del autoempleo urbano, el sector informal de la economía, las distintas formas de construcción y apropiación popular del hábitat que, en su conjunto, constituyen un bloque social cuestionador, crítico y que busca una justa redistribución social de la riqueza (FUCVAM, 1999, p. 1).

Na ocasião da assembleia geral, a FUCVAM destacou que a ação própria do cooperativismo de ajuda mútua é feita com base em 4 princípios. Nesse sentido a ajuda mútua e a autogestão são princípios que caracterizam tal modalidade de cooperativismo habitacional. A ajuda mútua vai mais além do período da construção das moradias, “*la Ayuda Mutua prefigura la convivencia, define lo que es un proceso integrador y concientizador de la masa social*” (FUCVAM, 1999, p. 1). Sobre a autogestão, o documento atribui uma igual importância, “*La Autogestión, por otra parte, implica la asunción de responsabilidades por*

parte de los asociados en los distintos procesos de toma de decisión” (FUCVAM, 1999, p. 1). Portanto, ajuda mútua e autogestão são dois princípios políticos que junto a democracia direta, e a propriedade coletiva, os quatro pilares da FUCVAM, possibilitam que as pessoas associadas tenham o controle direto e coletivo sobre a cooperativa e seu entorno social. Tais princípios são uma espécie de suportes que integram toda uma espécie de atributo que os cooperativados dispõem para lidar com questões da habitação, do convívio, da formação política e para o exercício da cidadania.

Em relação a autogestão, Cal (2020), explica: *“la autogestión, o sea, los cooperativistas son quienes gestionan, quienes se hacen cargo de la dirección del proyecto, donde se compra, quien se contrata, que se lleva adelante, la vida posterior a la construcción, que mejora que le hacemos al barrio etcétera (...)”*. A autogestão diz respeito ao controle direto, diz respeito as decisões tomadas em coletivo pelas pessoas da cooperativa. Através da autogestão e da democracia direta as pessoas associadas se responsabilizam da cooperativa e do movimento social, portanto, trata-se de uma forma de integração coletiva e respeito pelo outro, visto que, as decisões tomadas são com base na consulta coletiva onde o outro é ouvido.

Já em relação a Ajuda Mútua, cabe dizer que também se trata de uma instância de alteridade que funciona como um princípio base deste modelo de cooperativismo habitacional. A ajuda mútua é o trabalho que cada pessoa realiza no período da obra, portanto, da construção das casas. Nesse sentido, esse trabalho realizado pelas pessoas associadas que é contabilizado em horas dedicadas a construção das moradias representa o pagamento dos 15% do empréstimo, realizado pelo Estado através do BHU, que são pagos com o trabalho da construção. Calcula-se que o tempo dedicado a construção das casas é mais ou menos 20 horas semanais. Em relação a Ajuda Mútua, Cal (2020), aponta que as pessoas que formam as cooperativas vem de distintas ocupações e, grande parte, não entende como funciona uma obra, nesse sentido, os IAT's orientam toda essa parte do trabalho,

(...) aprendimos durante la obra de construcción, después durante la obra, pero no sabemos la gran mayoría de los cooperativistas no sabe nada de construcción entonces este el Instituto proporciona el arquitecto, proporciona al asistente social, el contador para que la cooperativa pueda este desarrollar un proyecto constructivo en tiempo y forma y termine con un núcleo social cohesionado (...) (CAL, 2020, s/p).

A ajuda mútua constrói uma rede de solidariedade entre as pessoas da cooperativa, pois, ter o controle sobre a obra, significa além de contratar o Instituto de Assistência Técnica, contratar um capataz (profissional com experiência em obras de construção) para se juntar aos

cooperados no trabalho da obra, por vezes, para coordenar e organizar o trabalho. No entanto, o trabalho solidário desenvolvido numa determinada cooperativa de ajuda mútua compreende outros serviços como: encontrar alguém da cooperativa para cuidar das crianças quando as mães e os pais estão trabalhando na obra, vigiar os materiais de construção durante o período de pré-obra, comprar os utensílios necessários para os cômodos das casas da cooperativa, organizar rifas e vendê-las a fim de adquirir uma renda para a cooperativa, limpar o terreno onde serão construídas as casas, instalar a eletricidade, pintar as casas, etc. Ha uma série de ações que a cooperativa deve resolver de forma interna, isto é, sem agentes externos, mas entre as próprias pessoas sócias. Essas relações que vão sendo criadas acabam gerando solidariedade entre as pessoas sócias.

Esses elementos, acima mencionados, que dizem respeito ao trabalho coletivo realizado na cooperativa foram mencionados na entrevista realizada com dirigentes de diversas comissões da Cooperativa COVINES, situada num bairro próximo ao centro de Montevideu (*La Blanqueada*). Tal cooperativa teve suas obras concluídas em 2012, sua edificação faz parte da nova modalidade que a FUCVAM está implementando que é a construção em alturas. Durante a entrevista realizada na Zona 3, no Salão Comunal das cooperativas que integram esse complexo intercooperativo, também pode ser percebido o trabalho solidário que é realizado na etapa da obra, da construção das casas. Embora sejam épocas distintas, pois o complexo Zona 3 foi construído na década de 1970 e a COVINES, uma cooperativa de 20 pessoas, criada em 2010, o elemento do trabalho solidário e da ajuda mútua estão presentes enquanto princípios edificadores das cooperativas.

Trata-se de uma construção coletiva em que as pessoas da cooperativa participam da construção de todas as casas, inclusive as suas, fazendo todas atividades ligadas a este fim. Nessa perspectiva vale trazer o relato da entrevista de Sergio e Walter, cooperativados na Zona 3, para eles, o modelo da ajuda mútua traz algo de singular que define esse modelo do cooperativismo habitacional, nesse sentido, ao falar sobre a construção do complexo habitacional Zona 3, nos idos dos anos 1970, rememoram:

Lo más importante de todo, creo para mí (...) es la organización, cuando empezás a autogestionar, a empezar a tener una serie de principios y valores que tú práctica diaria cotidiana te empezó a marcar. Por ejemplo, una cosa que sentía y creo que es la columna vertebral dese sistema es el trabajo colectivo y la solidaridad. que aparece en esa situación. Muchas veces durante los 5 días a la semana, las que trabajaban en la obra eran las mujeres. Entonces, que pasa... donde andaban las mujeres estaban los hijos, había que darles de comer, cuidar, etc. Entonces se generó toda una manera de que todas las familias de alguna manera participaban. Es una de las pocas experiencias donde el hombre y la mujer estaba en igualdad de

condiciones. Pues el hombre venía a trabajar, ponían unas horas y bueno, después el fin de semana donde se juntaba todo y se hacía el esfuerzo mayor (...).

As obras no complexo habitacional Zona 3, formado por 7 cooperativas, começaram em 1973, quando se iniciou a construção das casas da primeira cooperativa. Em 1983, a última cooperativa do complexo teve a construção de suas habitações construídas.

Embora haja todo um esforço por estabelecer um trabalho solidário, onde todas as pessoas da cooperativa participem, Pablo, membro da comissão de Fomento da COVINES, menciona que o esforço que é colocado na etapa da formação da cooperativa na etapa da construção das casas, por vezes, não é realizado de forma equivalente. O entrevistado traz em sua fala um limite interno que algumas cooperativas possuem:

Es Brabo, porque en realidad ninguno estaba acostumbrado y tener como que que tratar de cumplir en la cooperativa y no solo con las horas [de trabajo], pero con nosotros. (...) Hay que ser solidario, pero es complicado porque siempre se tuvo que poner un poquito más de lo que tenias, eso se complica si te comparas con lo que el otro hace o no hace. Aprendes a no esperar del otro, Hasta ahora las asambleas son siempre los mismos. Lo que hasta ahora es un problema. Hasta ahora pasa, eso es para toda la vida (P. COVINES, 2022, s/p).

Ainda ao tratar dos limites internos da cooperativa, o mesmo entrevistado menciona que algumas pessoas não estavam presentes, não se comprometeram com funções de alguma comissão, isso acabava sobrecarregando outras pessoas, sócias da cooperativa que acabavam assumindo funções extras.

Claro cansa que muchos compañeros estuvieron mucho tiempo en una misma comisión directiva (...) y después, al momento de de del día a día del trabajo en la cooperativa, eran muchas horas las que hacíamos acá y el cansancio... levantarse temprano, convivir con el frío, la lluvia, hacer fuerza, todo eso cansa y trae roces que nosotros, mal o bien siempre lo pudimos discutir civilizadamente (P. COVINEA, 2022, s/p).

Embora as cooperativas de ajuda mútua estejam embasadas em princípios, que servem como orientadores ou balizadores de suas ações, não restam dúvidas de que, como em qualquer organização coletiva formada por pessoas, existem suas dificuldades, suas limitações internas. Neste caso, o entrevistado, menciona que tais limites são resolvidos com o diálogo.

Outro princípio fundamental da FUCVAM é a democracia direta. Cabe dizer que ela institui as linhas que a FUCVAM toma ou projeta para um respectivo período. Durante a

Assembleia Nacional⁴⁰, os delegados votam e decidem de forma democrática as linhas de atuação. No âmbito local das cooperativas, seus sócios elegem diretamente em suas assembleias as pessoas que devem ocupar os cargos próprios de cada comissão da cooperativa, bem como tratam das decisões sobre diversos temas que lhe dizem respeito, tanto no período de obra quanto no período de pós-obra, quando a cooperativa já completou sua edificação. Nesse sentido, Cal (2020, s/p) explica que

el órgano máximo de cada cooperativa y de la Federación es la Asamblea Nacional, en la asamblea de cada cooperativa, y en el caso de FUCVAM, en la Asamblea Nacional, ahí se elijen se determinan los lineamientos políticos, se establecen las fechas de elecciones, se establecen las decisiones que tienen que ver con cada cooperativa, con la Federación, hacia dónde vamos como federación, en la cooperativa donde ponemos más foco de luz y pintamos y arreglamos el salón comunal todo eso se decide en el órgano máximo. No hay un órgano representativo sino que el Consejo Directivo es elegido directamente por los socios en un acto de elección y la asamblea tiene la potestad de respetar a ese Consejo.

Além desses 3 princípios apresentados acima, as cooperativas de ajuda mútua são caracterizadas pela Propriedade coletiva, “*la dueña de las viviendas es la cooperativa, nadie es dueño de la vivienda que ocupa, el cooperativista no puede hacer uso de ese bien, que es la vivienda, para su capital (...)*” (CAL, 2020, s/p). Nesse caso, através do dispositivo da propriedade coletiva, a FUCVAM, impede a ação da especulação imobiliária, impede que a moradia seja captada como uma mercadoria.

Por se tratar de um valor contra hegemônico da sociedade capitalista, esse diferencial específico do cooperativismo de ajuda mútua, por vezes, encontra resistência em algumas pessoas. Nesse caso, durante a entrevista com as pessoas sócias da cooperativa COVINES, os dirigentes contavam que a questão da propriedade coletiva é um assunto que várias vezes é questionado. P, durante a entrevista, menciona sua experiência própria em relação a propriedade coletiva (...):

Cuando yo decía que estoy en una cooperativa de vivienda, me decían... preguntaban: que! no Es tuya la casa? No la puedes alquilar? no la puedes vender? y tenías que estar explicando un montón de otras cosas que son los beneficios que tengo hoy, por ejemplo, y cuando te metes en mi casa vas a ver que beneficio! pero pero sí es complicado, a veces hacer entender a la gente (...) (P.COVINES, 2022, s/p)

Conforme relata o entrevistado, o imaginário popular é influenciado a pensar como proprietário e excluir outras formas de propriedade senão a propriedade privada. Esse fato

⁴⁰ A Assembleia Nacional é o órgão máximo onde a FUCVAM delibera as linhas de atuação temática e delibera sobre a escolha dos líderes. São eleitos os órgãos de gestão da FUCVAM.

relevante é percebido também nas entrevistas com pessoas candidatas a ingressar na cooperativa. Conforme relataram as pessoas sócias da COVINES, o fator propriedade coletiva, foi um impedimento para algumas pessoas aderirem à cooperativa (durante sua fase de constituição).

En realidad esa información [de lo que es una cooperativa de usuario], te llega antes de ingresar a la cooperativa. Cuando vos querés formar parte de la cooperativa. Yo ingrese a la cooperativa cuando ya estaba creada, en la entrevista te comentan de que la cooperativa, es de usuario y todo lo que implica, entonces vos ahí tomas la decisión si querés ir por ese lado o preferís buscar otra solución habitacional (P. COVINES, 2022, s/p).

Autogestão, Ajuda Mútua, Propriedade Coletiva e Democracia Direta são os quatro pilares que direcionam as formas de atuação do cooperativismo de ajuda mútua. Através desses 4 princípios, promovidos pela FUCVAM, há todo um trabalho de reivindicar a moradia como um direito humano fundamental, mas também uma forma de gestão coletiva da moradia, que vai além de adquirir uma casa. O processo de envolver as pessoas num processo de desenvolvimento social é uma construção de cidadania que é realizada pela FUCVAM. Com tal intuito é que as distintas comissões, que atuam nas cooperativas. Essas comissões são outorgadas pela *Ley de Vivienda* que organizam o sistema cooperativo da seguinte maneira: A Assembleia Geral como o órgão máximo de uma cooperativa habitacional e é nela que são eleitos os membros que ocupam cargos nas seguintes comissões: Comissão Eleitoral; Comissão de Educação, Fomento e Integração Cooperativa (CEFIC); Comissão Fiscal; Comissão Diretiva (dessa comissão é organizada a comissão de obras, comissão de compra e administração dos materiais e a comissão de obras). Conforme a Lei 13.728, de 1968:

Los órganos de las sociedades cooperativas serán: la Asamblea General, el Consejo Directivo, la Comisión Fiscal y la Comisión de Fomento Cooperativo. La Comisión de Fomento Cooperativo se encargará de todo lo referente a la educación, integración y fomento cooperativo, de los socios y de terceros (URUGUAY, 1968, Artículo 138).

No caso da FUCVAM, seu estatuto social define que seus órgãos são: “A) *Asamblea General*; B) *Dirección Nacional*; C) *Secretariado Ejecutivo*; D) *Regionales*; E) *Comisión Fiscal*; F) *Comisión de Educación, Fomento e Integración Cooperativa. (CEFIC)*; G) *Comisión Electoral*” (FUCVAM, 2018, artigo 23). Portanto, seu órgão máximo é Assembleia Nacional, onde participam os delegados de distintas regiões do país, representando suas cooperativas. Cal (2022) explica que o funcionamento da FUCVAM na prática é como uma grande cooperativa. Na Assembleia Nacional são eleitos as pessoas que compõe a Diretiva

Nacional (presidente, secretário (a) geral e tesoureiro (a) e os demais integrantes da direção nacional). Além dessa organização, a FUCVAM também possui outros órgãos como o Departamento de Apoio Técnico (DAT), órgão que não substitui os IAT's mas complementa, a Área de Gênero, voltada para a discussão, trabalhos, oficinas relacionados a esse tema; o ENFORMA, que é a escola nacional de formação da FUCVAM. A questão da formação é um elemento basilar no caso da FUCVAM. Já nos anos 1980, a questão da formação cooperativista era discutida na Assembleia Nacional da FUCVAM, de acordo com Macellaro (2020), com o intuito de desenvolver o tema da educação do cooperativismo discutindo técnicas cooperativistas. Com tal intuito, expõe o mesmo autor, em 1983 é publicado o Caderno de Formação nº 1 com os conteúdos relacionados a Unidade Temática 1 desenvolvida pela FUCVAM em 1981. Mais tarde, em 1983, é criado o Centro de Formação Cooperativa (CFC), reconhecendo a necessidade de “*de una acción permanente de educación, encuadrada políticamente dentro de sus objetivos y estrategia y coherente en su enfoque metodológicos com los principios de participación y autogestión que sustenta: la educación para a ser una tarea política del Movimiento*” (FUCVAM, 1990, p. 19 Apud MACELLARO, 2020, p. 126). Entre os objetivos estabelecidos pelo CFC, Macellaro (2020), menciona o de contribuir com a formação de dirigentes cooperativistas comprometidos com o desenvolvimento do Movimento e contribuir para que o bairro cooperativo se converta em uma experiência de vida comunitária. Percebe-se, a partir de tais objetivos a direção que tal centro de formação (CFC) confere para a questão da formação, preocupando-se com a existência e desenvolvimento da FUCVAM e, no esforço de impulsionar as ações das cooperativas ligadas aos bairros onde estão contextualizadas as cooperativas. Nesse sentido, desde cedo, percebe-se que a FUCVAM se reconhece como um movimento de resistência, situada na sociedade capitalista onde a propriedade privada, o individualismo e o consumismo são as forças matrizes e, por outro lado, a partir de seus princípios contra hegemônicos, visa estabelecer redes na cidade promovendo modos de sociabilidade baseados nos princípios cooperativos.

Em 1986, foi realizada uma avaliação sobre os três primeiros anos do Centro de Formação Cooperativista (CFC) da FUCVAM e foi concluído que “*(...) la formación más rica es la que surge del que hacer diario, la que surge de nuestra acción organizada y solidaria para el logro de nuestros objetivos comunes*” (FUCVAM, 1990, p. 20, Apud MACELLARO, 2020, p. 128). Nesse momento os cursos propostos desde o CFC são deixados de lado, e a questão da formação nas cooperativas de ajuda mútua começam a ser

realizados nas cooperativas, mediante educação popular, com o objetivo de tratar das questões específicas relacionadas as cooperativas em seu nível local (MACELLARO, 2020).

Em 1985, explica Macellaro (2020, p. 128), com o apoio de um convênio com o Centro Cooperativo Sueco, a FUCVAM

se comenzó a trabajar para la fundación de la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP) como organización de tercer grado, lo que permitiría financiar proyectos en algunas de las federaciones vinculadas a la formación cooperativa y el desarrollo institucional.

Entre os projetos aprovados pela instituição estão programas de formação de educadores cooperativistas, programas de acompanhamento e desenvolvimento de cooperativas habitadas, trabalhos com jovens cooperativistas, etc. Outro elemento de destaque na questão da formação e educação é a *Escuela Nacional de Formación Política*, que funciona dentro do CFC realizando cursos sobre problemas de conjunturas sociais e centrais, questões políticas e econômicas. “*En estos cursos participan militantes de FUCVAM, estudiantes universitarios y militantes sociales de otras organizaciones*” (MACELLARO, 2020, p. 128).

Outra atividade de destaque no tema da educação e formação cidadão e política foi a criação da Cátedra Tota Quinteros⁴¹ em 1997 cujo funcionamento se deu até o ano de 2006. A cátedra Tota Quinteros visava organizar atividades de formação e debate sobre a temática dos direitos humanos, apoiar ações e campanhas a fim de fortalecer a consciência coletiva e a memória da sociedade. Vale destacar que, em sua Declaração de Princípios, publicada em 1999, a FUCVAM novamente atribui um papel importante à educação e formação nas cooperativas. Nesse caso, é proposto que:

La formación que emerge del análisis de la propia práctica, es la que mantiene en definitiva sin desviaciones de ningún tipo los principios y fundamentos que son la base de sustentación ideológica del proyecto. La formación debe ser descentralizada y orientada a todos los sectores del Movimiento Cooperativo, así también en los distintos niveles de trabajo, no sólo en instancias centrales, sino también debe trabajarse en la propia práctica de la cooperativa, buscando rescatar de lo cotidiano una experiencia superadora. La Cooperativa, concebida como empresa, debe ser potenciada en su máximo grado, logrando que cada uno de los socios, a partir de su propia experiencia vital, sea capaz de generar una propuesta removedora y replicable, capaz de ser desarrollada en todo el Movimiento Cooperativo (FUCVAM, 1999, p.4).

⁴¹ Tota Quinteros foi uma professora uruguaia que foi perseguida e torturada pela ditadura. FUCVAM ao lançar uma cátedra com seu nome homenageou Tota e todas as pessoas que lutam por uma sociedade mais justa e livre da dominação.

Na entrevista realizada em 2022, com o presidente da FUCVAM, Enrique Cal, foi perguntado sobre a questão da formação política e a educação cooperativista e Cal (2022), explicou que o órgão da CEFIC, é o principal articulador e promotor da educação, fomento e integração cooperativa. Pela lei, trata-se de um órgão que é independente do Estado, ou seja, é constituído na cooperativa e isso traz uma grande relevância. O CEFIC é um órgão criado no artigo 138, no capítulo X da lei 13.728, nesse caso é um órgão local de cada cooperativa, no entanto, há uma CEFIC a nível central, organizado pela FUCVAM. Essas comissões (CEFIC) são as responsáveis por desenvolver “(...) *educación, fomento e integración cooperativa, es para nosotros, el tema del desarrollo social desde el punto de vista político, es lo más importante*”. Através da CEFIC são produzidos programas, propostas que impactam a cooperativa, mas também os bairros nos quais está inserida a cooperativa. Muitas cooperativas contam com ginásios poliesportivos, salões comunais, jardins de infância, centros sociais, centros culturais, grupos de teatro, grupos de murgas⁴², coros da terceira idade (festival de coros de cooperativas), espaços de atenção à terceira idade, espaços de atenção à mulher, merendeiros escolares, espaços de atenção à primeira infância, etc. Todos esses espaços que são mencionados na entrevista fazem parte da preocupação com o desenvolvimento social, cultural e político, reunidos no conceito da cidadania que é impulsionado desde a FUCVAM a distintos lugares onde as cooperativas estão situadas.

O CFC Centro de Formação Cooperativa funcionou nos anos de 1983 à 2014 atuando através de cursos em distintas áreas que perpassam pelas questões do cooperativismo habitacional e também cursos de formação política (MACHADO, 2017). Em 2014 foi criada a *Escuela Nacional de Formación* (Enforma), “*que coloca lo político como eje estructurador de la formación y como respuesta a una suerte de multiplicación de los espacios de formación*” (MACELLARO, 2020, p. 132). Na ENFORMA são realizadas ações educadoras, cursos cujo objetivo é situar e inserir as pessoas na história e no projeto social da FUCVAM. Nesse sentido, a escola oferece cursos para os cooperativados, não os obriga a fazer, onde é apresentado o modelo FUCVAM, seus princípios, etc. e se discute a questão da moradia no sistema capitalista. Nesse caso, Cal (2022, s/p), explica que

la formación en FUCVAM es mucho más vieja que la escuela de formación (...). La federación siempre tuvo sus recursos destinados a la formación de la gente, a la

⁴² A murga é um gênero coral, teatral e musical. É um estilo musical associado ao carnaval, fenômeno uruguaio que possui raízes nas murgas de Cádiz na Espanha. É a categoria mais popular do carnaval uruguaio. Geralmente as murgas são compostas por: grupos de dezessete membros, treze cantores, um diretor e três percussionistas (platillos, tambor e bombo). In: HIGGS, Karen A. **Carnaval en Uruguay: ¿qué es la murga?** 2021. Disponível em: <https://www.guruguay.com/es/musica-murga-uruguay/>. Acesso em 02 de abr. de 2023.

formación política, de la formación ideológica, a la formación en gestión. Siempre lo que hizo la escuela de formación después fue sistematizar toda esa experiencia (...).

A questão da formação está diretamente ligada a continuidade da FUCVAM enquanto movimento social com 52 anos de existência e ao mesmo tempo é uma questão que preocupa os militantes que exercem liderança na atualidade. Merece destaque o fato de que o elemento da formação política e cooperativa que acontece tanto a nível local (na cooperativa) quanto num nível central (na FUCVAM) é um elemento diferencial e que merece destaque.

Durante as entrevistas realizadas com duas cooperativas de épocas distintas, pois a COVISAG da Zona 3 foi criada nos anos 1970 e COVINES criada em 2010, nota-se alguns elementos que merecem ser destacados. Em relação ao tema da formação política, vale mencionar a entrevista realizada na Zona 3 com Sergio e Walter (2022), onde os entrevistados apontavam que, no início das cooperativas, portanto, quando se constitui o complexo intercooperativo Zona 3, os entrevistados contam que em sua grande maioria as primeiras cooperativas eram organizadas em torno de sindicatos. É a partir dos sindicatos que a grande parte das cooperativas formadas no final dos anos 1960 e até meados dos anos 1970 ocorria em torno dos sindicatos. Nesse sentido, havia todo um trabalho coletivo que envolvia discussões, se refletia sobre a questão do país que já ocorria nesse contexto devido à influência sindical. No entanto, vale salientar também que a formação dos trabalhadores em cooperativas habitacionais se deu por uma necessidade social, por uma demanda por moradia, nesse caso, os sindicatos tiveram que ceder espaço para essa forma de organização do movimento do cooperativismo de ajuda mútua. Nessa perspectiva deve-se dizer que a preocupação com a formação política e a educação são fatores que estão presentes desde o início da FUCVAM.

Já em relação a COVINES, uma das primeiras cooperativas que construiu prédio de mais de 5 andares, a formação da cooperativa se deu de um modo totalmente distinto. De acordo com a narrativa dos entrevistados, a cooperativa foi criada em 2010, Noelia, sócia da cooperativa e membro da comissão diretiva explicou que as pessoas que formam a cooperativa são todas de Montevideú. Todo o processo de criação da cooperativa se deu a partir de uma pessoa que se informou com uma vizinha (que já vivia em um prédio de cooperativa habitacional) e questionou como ela poderia fazer para criar uma cooperativa.

Vivíamos todos en Montevideo. Y en realidad... este bueno, una socia fue la que se informo con una vecina. Había una cooperativa al lado, que yo le conocía el presidente de la cooperativa y íbamos a anotarnos en la cooperativa, el nos visitó y

dijo que era muy fácil armar una cooperativa. Nos dijo de los pasos que había que seguir y lo primero que hicimos fue invitar la gente, invitamos la gente y de ahí fue que empezamos a armar la cooperativa (N. COVINES, 2022, s/p).

Pablo, também comenta que no início uma das formas para convidar pessoas e divulgar a criação da cooperativa, a forma utilizada foi a internet (*Facebook e Whatsapp*), conforme pode-se ver: *“Si, mensaje de texto y yo conocía a Martín estaba desde el principio, Gonzalo también y Eliana estaban desde el principio invitados, ella y su familia empezó mucho después, y nos conocieron”* (P. COVINES, 2022, s/p). Após reunir as primeiras pessoas para formar a cooperativa, os membros originários não tinham ainda o número mínimo de pessoas para formar uma cooperativa, que, de acordo com a *Ley de Vivienda* é de 10 sócios, conforme o artigo 142. Nesse caso, organizaram e realizaram entrevistas explicando o que era uma cooperativa habitacional de ajuda mútua, os benefícios, os deveres, direitos, perguntavam para conferir se a pessoa candidata não possuía renda acima do permitido para ingressar numa cooperativa de ajuda mútua, etc. Pablo (2022) recorda que houve gente que entrou na cooperativa que não conhecia ninguém dos associados. Em relação ao processo de chamar e convidar pessoas, o entrevistado menciona que *“había gente que no conocía y no estaba interesada. Hay gente que le interesaba tener su casa en un futuro, pero, capaz que no tenían los tiempos para reunirse, era complicado (...)”* (P. COVINES, 2022, s/p).

Um dos impedimentos, além do fator econômico, que foi o motivo de algumas pessoas interessadas não ingressar à COVINES foi ter conhecimento sobre o conceito de propriedade coletiva. Algumas pessoas, de acordo com os membros da COVINES quando souberam que a propriedade ficaria no nome da cooperativa e não como propriedade privada logo rejeitou o convite.

Em relação ao perfil das pessoas sócias na cooperativa COVINES, os entrevistados dizem que há trabalhadores assalariados, professores (funcionários públicos), mas também trabalhadores informais. Em relação ao elemento - trabalhador informal – é uma realidade que as cooperativas dos anos 1970 não conheciam. Pois naquela época, para entrar numa cooperativa de ajuda mútua, a pessoa candidata devia ter um mínimo de renda estável, cabe dizer que, grande parte dos trabalhadores ocupava-se em fábricas, lecionavam em escolas, etc. O fator trabalhador informal é um elemento que aparece de forma massiva com o desenvolvimento do neoliberalismo e a precarização do mundo do trabalho. Nesse caso, Machado (2017, p. 106), expõe que:

A partir de la década de los 90 se integraron a las cooperativas, sectores populares de menores ingresos, lo que tensionó la experiencia cooperativa, pero significó un

salto cualitativo, por lo exitoso de las experiencias para sectores que históricamente la política pública atendió de manera asistencial y con productos habitacionales de baja calidad.

Nesse sentido, Cal (2022), argumenta, que, em relação a uma casa construída pelo programa NBE, por empresas privadas e uma casa construída por uma cooperativa de ajuda mútua, há uma grande diferença na qualidade do material e, conseqüentemente da casa. Nesse caso, que a afirmação de Machado (2017) de que a política pública habitacional chega até grupos de baixa renda com qualidade, refere-se a este caso, onde, intervém a cooperativa, cujo, objetivo não é o lucro, como no caso de uma empresa da construção civil, mas assegurar o direito à moradia adequada.

Cal (2022) destaca a Lei 18.407, de 2008, que modifica alguns aspectos da *Ley de Vivienda*, de 1968. Essa mudança normativa, provocada pelo governo do partido Frente Amplio, é considerada pelo entrevistado como um fator que provocou grande impacto no cooperativismo de ajuda mútua. Em 2008 com a aprovação da Lei das cooperativas que reúne diferentes normativas de ramos do cooperativismo em uma só lei.

Ahí hay dos cosas, se eliminan las franjas [de ingreso a una cooperativa] porque la ley del año 68 establecía que vos para ingresar, para acceder al sistema de cooperativa, tenes que estar dentro de determinados ingresos, donde los ingresos más bajos de los más los sectores más vulnerados no accedían, era muy difícil que un trabajador... este informal o cuentapropista [pessoa que não é comerciante profissional mas que vive de seu próprio negócio] pudiera entrar en una cooperativa (...), entonces hoy por hoy puede ingresar a una cooperativa y formar parte de una cooperativa una persona que no tenga ingresos económicos porque después vá a tener la posibilidad de subsidiarse, lo cual., admite lecturas de todo tipo, no ... (CAL, 2022, s/p).

Outra questão que Enrique Cal (2022) levanta em relação as distintas épocas históricas de constituição e de formação de cooperativas é em relação ao aspecto cultural.

(...) aquellas viejas cooperativas que tenían cultura organizativa, cultura sindical, cultura de trabajo, de militancia orgánica, etcétera, que fueron donde se formó nosotros y hoy tenemos las cooperativas de los gráficos, cooperativa de los metalúrgicos, cooperativa de los textiles, cooperativa de la bebida, o sea surgieron dentro del movimiento obrero y se formaron como trasladaban toda esa experiencia organizativa y de lucha... y el cooperativismo andaba volando.

Enquanto hoje, esse processo, sofreu um desgaste e foi aos poucos sendo substituído por outro. *“Hoy las cooperativas se forman por Facebook. Quiero armar una cooperativa, quien se quiere anotar... Entonces se formó una cooperativa por Facebook este con una gran divergencia ideológica, sin experiencia organizativa, sin experiencia de la lucha en común y*

eso trae muchos problemas (...)". Nessa perspectiva há uma diferença cultural que afeta o atuar do cooperativismo e, em relação a isso o processo formativo, os cursos de formação política e cooperativista serve como um impulsionador do modelo característico da FUCVAM.

Nesse caso, deve-se dizer que há limitadores internos das cooperativas de ajuda mútua, como por exemplo, o aspecto cultural, citado pelo presidente da FUCVAM, e que, deve ser compreendido como uma questão própria de um processo de precarização do trabalho, do serviço público, num sentido geral que reflete na população, sobretudo, para a de baixa renda, desarticulação dos sindicatos, proliferação da cultura do individualismo em conjunto com os avanços tecnológicos das mídias sociais de viés consumista, etc. Tais questões dificultam o desenvolvimento e expansão do cooperativismo de ajuda mútua desde dentro, pois, tais processos dificultam o surgimento de novas lideranças, que nestes termos, precisam ser formadas, dificultam o desenvolvimento da cultura comunitária e coletiva, marca primordial da FUCVAM.

Esse perfil do cooperado, que inicia nos anos 1990 e se desenvolve com grande intensidade nos anos 2000 acontece num contexto em que o neoliberalismo está em plena expansão e onde os limitadores externos da cooperativa atuam num sentido de boicotar o movimento através o corte ou enxugamento de verbas destinadas ao cooperativismo habitacional, o não oferecimento de empréstimos para financiamento do cooperativismo são questões que dificultam, quando não impedem o surgimento de novas cooperativas.

Nesse sentido, López (2015), mostra através de dados do II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural, realizado entre 2008 e 2009, o qual apontava que 50% das cooperativas existentes no Uruguai até então eram do setor habitacional. O total de cooperativas existentes no país em seus distintos ramos era de 1.164, destas, 52% estavam localizadas em Montevideú. Em relação ao ano de 1989, o censo apontou um crescimento no setor, tanto no interior do país, quanto na capital. O setor habitacional e o de produção foram os ramos cooperativos onde mais surgiram novas cooperativas, somando um total de 261 cooperativas a mais em relação ao censo de 1989. No censo realizado em 1989, as cooperativas de moradia eram 366 unidades e, no censo de 2009, esse número aumentou para 581 cooperativas novas, um crescimento de quase 59% (LÓPEZ, 2015).

Outro dado relevante que merece ser destacado é em relação a modalidade do cooperativismo habitacional de ajuda mútua, modalidade que predomina no setor habitacional onde totaliza 60% de cooperativas. De acordo com Cabrera, Dornel e Supervielle, 2010 (*Apud* López, 2015, p. 43), "*de las 581 cooperativas de vivienda un 77% son realizadas por ayuda mutua y un 72 % son cooperativas de usuarios*".

Atualmente, de acordo a FUCVAM⁴³, existem mais de “550 cooperativas habitadas en todo el país en las que conviven más de 22 mil familias”. Machado (2020, p. 117), explica que de acordo com dados do último censo populacional realizado no Uruguai, “en el Censo Nacional de 2011 se registraron 30.045 hogares en cooperativas de vivienda, que representan el 2,62% del total de los hogares del país. El aumento mayor se dio en la última década (2011-2019) y actualmente hay más de 38.000 viviendas”.

4.3 O percurso e a atuação da FUCVAM na luta pelo direito à moradia

O cooperativismo habitacional impulsionado pela FUCVAM desenvolve um modelo de associação com base nas suas raízes históricas gremiais e sindicais. Nesse sentido, o Departamento de Desenvolvimento Cooperativo é um setor que organiza e articula as diversas áreas temáticas que agregam as cooperativas. Com base nisso, há um campo de atuação que afeta os associados que está para além da demanda pela moradia, pois, através de suas diversas funções a FUCVAM acaba abarcando a questão da formação cidadã através de sua atuação junto as cooperativas. Nesse caso, conforme foi visto, o tema da formação política e educação cooperativa possui uma relevância para tal setor do cooperativismo habitacional. Essa mobilização pode ser percebida através da história da FUCVAM que, por sua vez, perpassa por diferentes momentos da situação social, política e econômica do Uruguai.

Macellaro (2020) defende que a história da FUCVAM pode ser caracterizada por quatro períodos distintos onde aconteceram mudanças importantes no cenário sociopolítico que teve efeito sobre as cooperativas e sobre as políticas de habitação. Nesse sentido, o autor aponta: “a) de las experiencias iniciales hasta el advenimiento de la dictadura (1966-1973), b) el proceso de la dictadura cívico-militar (1973-1984), c) la restauración democrática y el período neoliberal (1985-2004) y d) los gobiernos progresistas (2005-2019)” (MACELLARO, 2020, p.114).

Durante esses diferentes momentos mencionados pelo autor, pode-se perceber a relação entre Estado e sociedade civil na questão da produção habitacional. Nesse sentido, pode se perceber qual o espaço que o cooperativismo habitacional de ajuda mútua e a FUCVAM conseguiram ocupar no campo das políticas habitacionais e qual foi a resposta do Estado para esta maneira de organização da sociedade civil que reivindica o direito à moradia.

⁴³ Cooperativas Habitadas. FUCVAM, 2023. Disponível em: <https://www.fucvam.org.uy/cooperativas-habitadas>. Acesso em 14 de fev. de 2023.

O primeiro período histórico da FUCVAM é o momento de maior formação e desenvolvimento de cooperativas habitacionais de ajuda mútua foi também o período em que mais teve acesso ao pressuposto do Fundo Nacional de Habitação (*Fondo Nacional de Vivienda*), “40%, cifra nunca más alcanzada” (GONZÁLEZ, 2013, p. 45). Nesse período encontram-se as maiores construções do cooperativismo de ajuda mútua, as chamadas Zonas intercooperativas. Em 1971 a Direção Nacional de Moradia (DINAVI - *Dirección Nacional de Vivienda*) adjudicou ao SUNCA (*Sindicato Único de la Construcción y Ramas Anexas*), um edifício para cerca de 4.000 casas, numa região de Montevidéu que carecia de infraestrutura urbana básica. Dessa forma, em 1971, o CEDAS, apresentou um plano habitacional, que abrigasse seis zonas (complexos habitacionais). Esse período (de 1966 à 1973) logo após da aprovação da *Ley de Vivienda*, foi o período que mais refletiu a atuação dos sindicatos na formação de cooperativas habitacionais, foi também o período onde se realizam os maiores projetos habitacionais, que são os complexos habitacionais; Zona 1, Zona 2, Zona 3, Zona 4, Zona 5 e Zona 6. Conforme aponta o documento da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) (1984, p. 70),

El desarrollo de las cooperativas de vivienda en los cinco años siguientes a la aprobación de la ley, fue rápido y exitoso. Al fin de 1973, 69 cooperativas, con un total de 4.338 viviendas, habían escriturado préstamos del Fondo Nacional de Vivienda y estaban casi todas en construcción, mientras otras 60 habían adquirido tierras por intermedio de DINAVI.

Das 69 cooperativas que, neste período (de 1969 à 1973), pediram empréstimo ao BHU, 43 eram cooperativas de ajuda mútua e as 26 de poupança prévia. Todas as solicitações aprovadas para o empréstimo, nesta ocasião, eram para cooperativas de usuários (modalidade nova da lei de *Viviendas*) (CEPAL, 1984).

As cooperativas de ajuda mútua eram compostas por pessoas com baixa capacidade de ingresso de renda, tais cooperativas, geraram um forte movimento popular, pois, grande parte era ligada a sindicatos de trabalhadores. Nesse sentido, a formação da FUCVAM resultou desse forte compromisso com a luta social. No período que compreende de 1973 à 1976, as cooperativas de ajuda mútua tiveram 7.276 moradias construídas (23%), as cooperativas de poupança prévia, 3.160 casas (10%), os Fundos Sociais obtiveram a construção de 1.630 moradias (5%), os Promotores Privados, 6.964 moradias (22%) e o sistema público, obteve a construção de 12.650 moradias (40%) (OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO, *Apud* CEPAL, 1984, p. 78). Desse período é a construção das Zonas intercooperativas impulsionada desde o Instituto de Assistência Técnica CEDAS.

Como a lei de *Vivienda* de 1968, na sessão 2, artigo 142 reconhece como cooperativas habitacionais, associações com um mínimo de 10 sócios e um máximo de 200 sócios, a solução, para a construção desses grandes projetos habitacionais foi inserir várias cooperativas num espaço para que fosse atendida a demanda por habitações para grupos populacionais grandes. Nesse sentido que as Zonas foram pensadas, como grandes complexos habitacionais, mas, apenas as Zonas 1, Zona 3 e Zona 6 foram construídas.

Com o avanço do governo ditatorial, o projeto dos complexos Zona 2, 4 e 5 não foi terminado. Em entrevista com Sérgio Segredo e Walter (2022), (cooperados da COVISAG, que compõem o complexo Zona 3), explicam que o projeto da construção dos seis complexos foi autoria do CEDAS (Instituto de Assistência Técnica e Social). O CEDAS foi formado em 1971, em Montevideu, por um grupo de técnicos que formaram uma cooperativa, seus primeiros trabalhos foram juntamente às cooperativas habitacionais ligadas ao SUNCA. González (2013) comenta que tal instituto teve forte influência sobre os complexos habitacionais. No entanto, os principais institutos no momento, possuíam ideologias diferentes, enquanto o CCU era marcado pelas ideias cooperativistas e de inclusão social, o CEDAS, era predominantemente comunista. Nesse sentido, Sergio e Walter (2022), explicam que o CEDAS planejou a construção dos complexos junto aos sindicatos, num sentido de se construir um grande polo de trabalhadores:

Entonces acá se quería transformar como un polo de los trabajadores, como un lugar con un espacio donde los trabajadores vivían en cooperativas de ayuda mutua en diferentes complejos, hacer todo cómo un polo obrero. Este proyecto, se plantea, se presenta, en medio de una situación que después termina con el inicio de la dictadura.

O complexo habitacional José Pedro Varela, Zona 3, foi criado em 1972, por cinco cooperativas: COVISAG (*Cooperativa de Vivienda de los Trabajadores de las Artes Gráficas*); COVIPOSTAL (*Cooperativa de los trabajadores del Correo*); COVITRAN (*Cooperativa de los Trabajadores del Transporte*); COVIOSE (*Cooperativa de Trabajadores de OSE*) y COVIFOL (*Cooperativa de Trabajadores Federación de Obreros de la Lana*). Devido ao número de associados, duas das cooperativas se dividiram (COVITRAN 1 e COVITRAN 2; COVIOSE 1 e COVIOSE 2), somando 7 cooperativas ao total. É o maior complexo habitacional da América Latina, com 839 propriedades, onde de acordo com os entrevistados vivem cerca de 20.000 pessoas. Em relação as casas, há uma diversidade de espaços construídos, pois há casas que possuem 1 dormitório e outras até 5 dormitórios.

Com o golpe de 1973, o governo ditatorial, instituiu o *Ministerio de Vivienda* (MVOTMA) investiu na modalidade do sistema público de construção de moradias para setores de baixa renda, com a finalidade de erradicar os bairros marginais. Nesse sentido, as casas que foram construídas eram extremamente econômicas e de baixa qualidade e, para os setores médios da sociedade, a ditadura deixou campo aberto para a construção privada (CEPAL, 1984). Nesse período iniciou-se uma investida contra a modalidade do cooperativismo habitacional, sobretudo o de ajuda mútua. A partir de 1975 se interrompem os empréstimos às cooperativas de ajuda mútua e, em 1976, cessam as concessões de *personerías* jurídicas (pessoas jurídicas) às cooperativas habitacionais de ajuda mútua, impedindo a formação de novos grupos (CHAVES, 1990). Nesse contexto, os sindicatos também são perseguidos e deixam de operar. Portanto, as cooperativas de ajuda mútua e a FUCVAM sofrem a emergência da ditadura.

Em 1976 foi realizado na cidade de Vancouver, Canadá, o III Fórum Urbano Mundial, da Organização das Nações Unidas, para tratar sobre o tema dos assentamentos urbanos. Nele, o Uruguai, apresentou os seguintes números relacionados a questão da moradia em seu país, conforme consta em CEPAL (1984): Até junho de 1975, havia 612 casas de cooperativas de ajuda mútua, habitadas e 5.302 casas em construção, um total de 5.914 moradias (25%); Em relação as cooperativas de poupança prévia, havia 839 casas habitadas, 1.477 casas em construção, totalizando 2.136 moradias (10%); Já casas construídas pelo setor privado, havia 3.070 moradias habitadas e 2.874 moradias em construção, totalizando 5.944 moradias (25%), enquanto o setor público havia construído 3.021 habitações e 6.707 em fase de construção, totalizando 9.728 habitações (41%).

No ano de 1976, ocorre uma caída drástica na produção de moradias, marcada pelo início da reestruturação do setor habitacional. Em 1977, o Ministério da Habitação é dissolvido, junto a DINAVI e o INVE (*Instituto Nacional de la Vivienda*). Dessa forma, a produção de moradias e as políticas habitacionais ficaram a cargo diretamente do BHU e do Ministério de Economia e Finanças (MEF) (CEPAL, 1984). A partir de 1979, há uma reativação do crédito imobiliário, é o período onde acontece o “boom” imobiliário para construções de alto custo, em Montevideu e em Punta del Este, é também o momento em que o capital estrangeiro investe na cidade interiorana. Nesse contexto o Fundo Nacional de Moradia é reativado, no entanto, passa a ser controlado pela *Inspección de Hacienda*, o sistema de empréstimo para as cooperativas é reaberto, entretanto, somente para “(...) *aquellas cooperativas de Ayuda Mutua que tuvieran ya la personería. Pero las tasas de interés han pasado del 2% al 6% y se exige un 5% de ahorro previo*” (CEPAL, 1984, p. 82).

Tais medidas dificultam quando não impossibilitam que as cooperativas de ajuda mútua acessem o direito à moradia.

De acordo com dados do BHU, disponível no documento do CCU, intitulado: *Cinco Años de Política Neoliberal de Vivienda en el Uruguay* (1977-1982), de 1983, no período de 1978 à 1982 o BHU conferiu financiamento para a construção de moradias, na modalidade cooperativismo, com os seguintes resultados: Em 1978, destinou-se empréstimos para a construção de 824 moradias via cooperativismo habitacional, em 1979, para 986 moradias, em 1980, para a construção de 214 moradias, em 1981, para a construção de 496 moradias e em 1982 para a construção de 213 moradias (CEPAL, 1984, p. 83).

Entre o final dos anos 1970 e início dos 1980, marcam o período de emergência do neoliberalismo no Uruguai. Nesse sentido, no setor da habitação, há uma desmantelação drástica do sistema público de produção de moradias que é amparado pela Lei 13.728. Nessa perspectiva, entre 1979 e 1981, o BHU, financiou 30.000 moradias (edifícios de apartamentos ou conjuntos habitacionais). Destes, 15.000 foram destinados ao setor privado, são construções dirigidas a setores da classe média e média alta; 12.000, são do setor público, que orientou suas construções para populações desalojadas pela liberalização dos aluguéis, trata-se de um esforço do governo para atenuar os efeitos sociais do neoliberalismo. Apenas 1.700 foram destinadas às cooperativas habitacionais de ajuda mútua e o restante para as sociedades civis (em 1978 pela Lei 14.804 de julho de 1978, as cooperativas de poupança prévia - *ahorro y préstamo* – foram substituídas pelo Regime de Sociedades Civis) (CEPAL, 1984).

A partir de 1985 o governo nacional do Uruguai prossegue a guinada iniciada pela ditadura militar em relação a política econômica, sobretudo, na questão habitacional. Essa guinada significou um voltar-se para o setor privado e a ideologia neoliberal e um afastamento do horizonte do bem-estar social que era almejado pelas políticas públicas através do Estado. Conforme pode ser visto nos dados da tabela abaixo, entre os anos 1985 e 1999, houve uma redução drástica no financiamento da construção de moradias via cooperativismo habitacional.

Tabela 1: Cooperativas habitacionais uruguaias construídas de acordo com o ano (período pós-ditadura).

ANO	Nº de Cooperativas construídas
1985	-

1986	3
1987	-
1988	2
1989	8
1990	7
1991	8
1992	9
1993	6
1994	16
1995	33
1996	18
1997	15
1998	21
1999	12

Fonte: (ANV, 2016, *Apud* MACHADO, 2016, p. 34).

Vale destacar que no ano de 1989, a FUCVAM através da ocupação de terras aprofunda sua reivindicação por um Banco de Terras, direcionado para políticas habitacionais. Nesse sentido, vale destacar a fala de Enrique Cal (2022), onde explica essa questão. Durante os anos 1980, os governos, pouco ou nada fizeram para produzir uma política habitacional efetiva na concretização do direito à moradia.

En el 1989 como forma de denunciar la falta de apoyo al cooperativismo, el boicot a las cooperativas que se hacia desde el gobierno, FUCVAM organiza una ocupación de tierras (...) cerca de 10 cooperativas que ocuparon terrenos fiscales para denunciar; no era que fuéramos a construir ahí, queríamos denunciar, hacer público el problema... esa ocupación que duró un año y pico cuando accede al gobierno por primera vez al gobierno departamental del Frente Amplio [en Montevideo], Tabaré Vázquez en su campaña incluye la cartera de tierras para FUCVAM (CAL, 2022, s/p).

Essa carteira de terra (Banco de Terras) destinada a política habitacional é feita em Montevideu a nível local, ou seja, não é feita uma carteira de terras a nível nacional. No entanto, houve uma mobilização da FUCVAM para que o governo criasse um Banco de Terras destinado à construção de moradias sociais.

Entre 1990 e 1995 o governo nacional efetivou uma desestruturação do setor público em relação ao tema da habitação. O BHU que deixou de ser um banco social para destinar-se a uma atuação financeira (MAGRI, 2002), em relação a política de moradia, foi criado o MVOTMA, pela lei 16.112, de 1991, que passou a ser controlado pelo poder executivo. Tal ministério passou a controlar o BHU e sua ação na temática moradia. Nessa perspectiva, o Estado deixava de ser o principal produtor de moradias e passou a promover o setor privado, que por sua vez, encontrou maior espaço no tecido social para sua atuação. Entre os anos 1993 e 1994 houve a criação do Programa SIAV (*Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda*) que através do MVOTMA subsidiava o acesso à moradia para populações de baixa renda com ingressos mensais entre 30 e 60 UR (*Unidad Reajutable*⁴⁴). Conforme pode ser visto no quadro abaixo, construído por Magri (2002, p. 7), o BHU, entre os anos 1990 não oferecia empréstimo para grupos sociais de baixa renda.

Quadro 1: Quadro que retrata a porcentagem do subsídio oferecido pelo sistema público de habitação de acordo com as unidades reajustadas.

Sistema Público	Subsídio	Empréstimo	Poupança Prévia	% população
0 a 30 UR	50% a 85%	Não	Não	27%
30 a 45 UR	30%	Sim	15%	40%
45 a 60 UR	Não	Sim	35%	s/d
Sistema misto:	Não	Sim	Sim	s/d
Mais de 60	-	-	-	-

Fonte: Magri (2002, p. 7).

Outro dado relevante que diz respeito ao período em que o neoliberalismo representou o horizonte de governabilidade dos governos nacionais, isto é, do período de 1985 à 2001. Conforme se pode observar na tabela abaixo, há um decréscimo em relação aos créditos oferecidos pelo BHU em relação a produção habitacional pelo setor público.

Tabela 2: Porcentagem de créditos oferecidos pelo BHU, no período pós-ditadura para produção habitacional.

⁴⁴ O valor de uma UR no Uruguai varia, para estabelecer seu valor se toma como referência o Índice Médio de Salários (IMS), que é calculado com um mês de diferença, a base de valor da UR é calculada com base no valor dos salários reais.

	Sistema Público	Cooperativas e Soc. civis	Promotores privados	Outros	Construção individual	Subtotal	Adquisição	Total
Partido Colorado 1985-1989	4003	374	4	0	810	5191	1812	7004
	57,2%	5,3%	0,1%	0,0%	11,6%	74,1%	25,9%	100,0%
Partido Nacional 1990-1994	571	305	0	0	1045	1921	1391	3312
	17,3%	9,2%	0,0%	0,0%	31,6%	58,0%	42,0%	100,0%
Partido Colorado 1995-1999	696	512	17	134	636	1996	1799	3795
	18,3%	13,5%	0,5%	3,5%	16,8%	52,6%	47,4%	100,0%
Partido Colorado 2000-2001	927	412	0	280	569	2187	616	2803
	33,1%	14,7%	0,0%	10,0%	20,3%	78,0%	22,0%	100,0%

Fonte: (BANCO HIPOTECÁRIO DEL URUGUAY *Apud* GANDELMAN; GANDELMAN, 2003, p.14).

Nos dados apontados acima por Gandelman e Gandelman (2003), percebe-se como logo no início do governo de Sanguinetti (1985-1990), primeiro governo democrático no país após o regime de exceção (ditadura civil-militar), houve um forte investimento do Estado através de créditos do BHU oferecidos ao setor público como forma de restabelecer a economia do setor privado da construção civil. Devido a essa iniciativa do governo executivo, que era também quem controlava o BHU, dado que, este, possuía em seus cargos de decisão pessoas nomeadas pelo poder executivo, há uma grande diferença em relação aos créditos ofertados para o sistema público de produção habitacional (via empresas privadas) se for comparar com os governos posteriores. Já durante o governo do Partido Nacional (1991-1994), período que é marcado pela guinada neoliberal, aparece de forma abrupta como o período onde há um maior decréscimo no oferecimento de crédito para o sistema público de produção habitacional.

Nesse período ainda, mais especificamente em 1992 o governo executivo mudou o conceito de moradia adequada, flexibilizando a metragem das casas que poderiam ser construídas via política habitacional. Tal medida acompanhou as recomendações que o Banco Mundial e o Consenso de Washington direcionavam ao setor habitação para os países da

América Latina. Tal mudança acompanha a guinada que acontece com a reforma no sistema habitacional uruguaio em que o Estado deixa de ser o provedor para tornar-se o facilitador, promovendo a produção habitacional via mercado (setor privado).

Os mecanismos internacionais recomendam a construção de moradias de baixo custo e o melhoramento de moradias precárias. Por sua vez, o governo uruguaio produz via MVOTMA a lei 16.237, de 1992, onde reconceitua no plano nacional a definição de moradia de interesse social para toda habitação definida como econômica ou média (BURONI, 2018). O Estado volta-se para a construção de NBE, dedicada à produção habitacional para o setor de baixa renda, amparados pelas instituições internacionais, enquanto o BHU concentrava seus empréstimos para setores médios e altos. Com isso, o setor do cooperativismo habitacional sofre com a escassez do investimento público.

As moradias que eram construídas no contexto do programa NBE, eram casas que se caracterizavam por uma superfície 30 m², “*sin relación con la integración de las familias, ni tomando en cuenta la importancia de la localización socioespacial*” (CAETANO, 2020, p. 117). Em relação ao investimento do Estado na confecção dessa solução habitacional para setores de baixa renda contou com o baixo custo das moradias que permitia a construção em grande escala dessa modalidade de habitações, “*su bajo precio permitiría un mayor número de soluciones con bajos recursos, su rápida construcción cumpliría con las urgencias de la población; la construcción de una solución inicial (...)*” (CAETANO, 2020, p. 117). Se por um lado o Estado investia pouco em habitações precárias, por outro, a margem de lucro das empresas alcançava grandes valores construindo casas do NBE. Nesse sentido, Caetano, (2020, p. 117) aponta que

(...) se sostuvo que el precio por metro cuadrado era el más alto de todas las soluciones financiadas con recursos públicos; ya que influyen también los costos de infraestructura, del terreno, de los servicios, sumado a que no se redujeron los márgenes de ganancia de las empresas.

Nesse marco operativo em que o Estado funciona de acordo com recomendações de órgãos internacionais, num viés neoliberal, onde ocorre uma produção de políticas sociais focalizadas em populações pobres, vulnerabilizando cada vez mais, setores da sociedade, há um processo de segregação social operada via parceria Estado e setor privado, conforme defende Caetano, (2020).

Em 2005, o Partido Frente Amplio venceu as eleições nacionais pela primeira vez, os seguintes governos, (2010-2015; 2015–2020), também governados pelo partido de esquerda,

será caracterizado como os anos do governo progressista. A reforma no sistema habitacional uruguaio culminou no governo do partido Frente Amplio onde o Sistema Público de Habitação é formado pela ANV, BHU, MEVIR, PMB (*Programa de Mejoramiento de Barrios ex PIAI*) e o MVOTMA. Cabe ao Ministério da Habitação o papel de encabeçar esse sistema público, além de aplicar as políticas habitacionais seu papel também consiste em administrar os fundos e recursos do Fundo Nacional da Moradia (*FONAVIU*) (LÓPEZ, 2015).

Macellaro (2020), defende que a partir do ano de 2008, houve conquistas importantes no campo habitacional, entre elas

(...) la priorización de las líneas de créditos a cooperativas en los Planes Quinquenales 2010-2014 y 2015-2019, la readecuación de las deudas de las cooperativas habitadas, la creación del subsidio a la cuota, la aprobación de una nueva reglamentación que modificó el estudio y la aprobación de los proyectos cooperativos (MACELLARO, 2020, p. 131).

Abaixo o quadro com o número de cooperativas habitacionais construídas no período de 2000 à 2015. O Partido Frente Amplio governou o país de 2005 à 2020 (2005-2010 - Tabaré Vázquez; 2010-2015 - José Mujica; 2015-2020 - Tabaré Vázquez). Notadamente pode-se ver um grande aumento do número de cooperativas habitacionais durante o segundo mandato do Partido Frente Amplio, sob a presidência de José Mujica.

Quadro 2: Quantidade de cooperativas habitacionais construídas de acordo com o ano

ANO	Número de Cooperativas construídas
2000	6
2001	13
2002	12
2003	15
2004	18
2005	20
2006	10
2007	9
2008	5
2009	10
2010	29

2011	46
2012	35
2013	49
2014	46
2015	64

Fonte: Fonte: (MACHADO, 2016, p. 37).

Machado (2017) aponta que a partir de 2008 houve muitas conquistas que a FUCVAM realizou que devem ser compreendidas dentro de um campo de tensão que o movimento social realizou, tais como a priorização das linhas de crédito para fins habitacionais nos PQ de 2010 à 2014 e do governo de 2015 à 2019. Isso implicou maior fluidez dos empréstimos e crescimento do movimento, que em 2016 chegou ao ponto mais alto de sua história com 65 obras em andamento. Outra conquista mencionada por Machado (2017, p.167), foi:

La readecuación de las deudas de las cooperativas habitadas, que durante las prolongadas huelgas de pago depositaban en cuentas paralelas el repago de los préstamos. Los convenios entre FUCVAM y el Ministerio de Vivienda y la Agencia Nacional de Vivienda fueron en 2008 uno inicial con las Mesas Intercooperativas y otro en 2012. Ambos implicaron quitas importantes a las deudas y la finalización de pagos de una gran parte de las cooperativas más viejas y la reestructuración de las deudas de las restantes.

Machado (2020), também aponta que o ano de 2017, foi o período com maior quantidade de obras iniciadas relacionadas às cooperativas habitacionais, 50 cooperativas. O ano que havia mais obra em seu período inicial foi durante o primeiro ano da ditadura 1973, que tinha 43 cooperativas. Em 2017 as 50 cooperativas em seu período de início de obras somavam 1.262 moradias.

Caetano (2020) menciona que durante os governos do Frente Amplio a política nacional de moradia, não atendeu apenas o setor privado ligado a construção civil, mas buscou vincular o desenvolvimento econômico e o direito à moradia enquanto direito humano fundamental relacionado ao campo da cidadania.

Definida sobre un esquema de integración socio-territorial de las familias, la política de vivienda avanzó respecto a los períodos de gobierno anteriores, dignificándose las soluciones habitacionales, superando así las respuestas mínimas generadas a través de los NBE (CAETANO, 2020, p. 119).

Em entrevista realizada com o presidente da FUCVAM, Enrique Cal, em 22 de julho de 2022, falava sobre os limites externos para a difusão do modelo cooperativista de ajuda mútua,

Claramente la no promoción y el boicot del modelo cooperativo fué en algún momento no darle personería jurídica. En otro momento fue no asignarle presupuesto para el cooperativismo. Eso va frustrando la gente, porque si no hay plata para la cooperativa, no hay cooperativas nueva, no hay préstamos (CAL, 2022).

Essa ofensiva contra o movimento cooperativista aumentou a partir de 1973. Pois, se por um lado, a *Ley de Vivienda* oferece um novo horizonte para a implementação da política habitacional, por outro, ela precisa ser impulsionada pelo Estado. Nesse sentido, há uma tensão constante entre as cooperativas, a FUCVAM e o Estado, sobretudo, a partir do momento em que este diminui seu campo de atuação e concede lugar ao mercado, ou a iniciativas privadas voltadas para o mercado.

CAPÍTULO 5 A QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL

5.1 O problema da moradia no século XIX

Morar é uma necessidade para toda população e igualmente um direito humano básico fundamental. No campo da cidadania a moradia assume várias funções: abrigo, fixação, estabilidade (VÉRAS; BONDUKI, 1986). A questão habitacional é um componente revelador do ordenamento das relações sociais de um país. A formação da questão habitacional deve ser compreendida no contexto social e econômico vigente em uma determinada sociedade.

O rápido aumento da população urbana foi um dos fatores que agravou a questão da moradia urbana no Brasil. Até o final do século XIX, grande parte da população permanecia no campo, enquanto que a população urbana, “totalizava entre 6,8 a 10% em 1890” (MARICATO, 2003, p. 151). Já no início do século XX, as cidades brasileiras passam a ser vistas como “possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo que representava o Brasil arcaico” (MARICATO, 2003, p.151). Deste modo, com a regulamentação do trabalho urbano, com o incentivo à industrialização, a construção da infraestrutura industrial, entre outras medidas, a população é incentivada a migrar para as cidades (MARICATO, 2003).

O processo de expansão das cidades é também resultado dos processos de ocupação do solo urbano, feita de forma espontânea, onde os cidadãos procuram criar estratégias para sobreviver na cidade. Essa ocupação de áreas irregulares, áreas da cidade em que não há atendimentos de serviços básicos, ocorre sem que o Estado tenha controle sobre o movimento populacional, em outras palavras não é acompanhado pelo Estado. As ocupações ocorrem pela iniciativa de grupos populacionais que não possuem capital financeiro suficiente para adquirir propriedade, mas também por grupos que possuem renda e dessa forma adquirem propriedades para habitarem (MARICATO, 2007; ROLNIK, 2002).

A questão habitacional reflete a disparidade da desigualdade social, onde a alta concentração da propriedade foi acompanhada de uma extrema desigualdade na distribuição de renda da população (RAMOS; NOIA, 2016). Em relação a isso, Santos (1993, p. 10) expõe que:

[...] o processo brasileiro de urbanização revela uma crescente associação com o da pobreza, cujo locus passa a ser, cada vez mais, a cidade, sobretudo a grande cidade. O campo brasileiro moderno repele os pobres, e os trabalhadores da agricultura capitalizada vivem cada vez mais nos espaços urbanos. A indústria se desenvolve com a criação de pequeno número de empregos e o terciário associa formas modernas às formas primitivas que remuneram mal e não garantem a ocupação.

A trajetória da política habitacional brasileira tem sido marcada por décadas de acúmulo de um passivo na provisão de moradia para a população de baixa renda, “cenário esse que pode ser periodizado até meados da década de 1960” (MARGUTI, 2018, p. 119). O atendimento das questões relacionadas à habitação é um elemento crucial das 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 (VÉRAS, BONDUKI, 1986; MARICATO, 1987). Até se chegar a tal ideia sobre a discussão acerca de papel do Estado em relação ao direito à moradia houve algumas transformações sociais que implicaram na questão da produção de moradia.

Bonduki (2017) registra que durante o final do século XIX, quando as cidades começam sua expansão em torno do processo de industrialização há os primeiros indícios de segregação espacial, concentração de trabalhadores em pequenos espaços, ocasionando problemas de higiene pública. Embora, grande parte dos imigrantes que vieram ao Brasil no século XIX, ocuparam o espaço rural, muitos, foram alojados em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, formando o operariado brasileiro. Lavouras, fábricas, comércio foram os espaços onde grande parte dos imigrantes desenvolveram suas atividades como trabalhadores.

As vilas operárias, os cortiços (hotel cortiço, casa de cômodos, cortiços improvisados e o cortiço pátio), representam as moradias que eram ocupadas por trabalhadores durante do século XIX e parte do século XX em grandes cidades. O investimento nesse tipo de alojamento era realizado por empresas privadas e era “altamente rentável em virtude do intenso aproveitamento do terreno” (BONDUKI, 2017, p. 33).

Com a expansão desse tipo de habitação popular e seu crescimento, a questão da concentração de pessoas vivendo em ambientes pequenos e, em condições insalubres, passou a representar perigo para as condições sanitárias da cidade. Bonduki (2017), chama atenção para o fato de que nada se sabia a respeito desse tipo de moradia da população de baixa renda da época se não houvesse esse perigo para as condições sanitárias da cidade. Nessa perspectiva, a visão sanitarista sobre a habitação popular passa a atuar sobre esse tipo de moradia, expressando a percepção higienistas e preconceituosa em relação aos trabalhadores. “Os higienistas lançam alerta para o poder público: é necessário intervir, criar uma legislação restritiva, romper com as posturas liberais e com a privacidade do domicílio” (BONDUKI, 2017, p. 34).

Nessa perspectiva o Estado intervém “promovendo trabalhos públicos e encetando obras de saneamento; no segundo, legislando ou impondo regulamento à indústria da

construção e locação de prédios” (MOTTA, 1894, *Apud* BONDUKI, 2017, p. 35). Em suma, a questão sanitária tornou-se prioritária para o governo justificando o controle sobre as moradias populares e sobre o espaço urbano. O receio pelo caos e o medo que os surtos epidêmicos ofereciam à população e o mal-estar para a organização econômica dos empresários donos de indústria representou esse momento em que há uma intervenção higienista sobre a cidade, conforme defende Bonduki (2017, p. 38): “medo da classe dirigente de vir a ser atingida pelas doenças, foram as razões que levaram o Estado a intervir no espaço urbano”.

Um primeiro momento da intervenção do poder público atuou no sentido de melhorar as condições da drenagem e saneamento, com a intenção de prevenir epidemias. Outra medida foi a intenção de eliminar os cortiços. Com isso, tal medida foi realizada para proteger a classe dirigente das epidemias e em segundo lugar, para eliminar os cortiços e acelerar o processo de segregação social nas cidades. Legislação urbanística, plano de saneamento básico e estratégias de controle sanitário, representaram as medidas tomadas e discutidas para que o poder público atuasse diante das epidemias de 1893 (BONDUKI, 2017). Outra medida tomada pelo poder público, em 1890, foram as obras de saneamento, distribuição da água e coleta de esgoto. Em São Paulo, até essa época, tais atividades eram realizadas por empresas privadas.

Entretanto, em relação a produção habitacional, o Estado não atuaria até o início da década de 1930. Até então, a medida que o Estado tomava e que era aceita por todos, higienistas, poder público e empresários da área da construção, era a de outorgar estímulos a iniciativa privada. Tal medida agradava a todos, “era uma forma de mostrar uma iniciativa em favor da melhoria da habitação dos pobres, para os higienistas era a oportunidade de difundir o padrão de habitação recomendável, para os empresários tal medida aumentaria seus lucros” (BONDUKI, 2017, 49). Durante o século XIX surgiram muitos tipos de habitações populares construídas pelas empresas privadas, entre as mais difundidas estão o cortiço corredor, o cortiço casa de cômodos, os vários tipos de vilas, quase todas eram moradias de aluguel, até então não havia sistema de financiamento da casa própria. Em São Paulo, “em 1920, apenas 19,1%, e em 1925, 23,8% dos prédios da cidade eram ocupados por proprietários” (BOLETIM DO DEPARTAMENTO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO, *Apud* BONDUKI, 2017, p. 51).

O primeiro período de uma Política Nacional da Habitação foi representado pela Fundação da Casa Popular, resultando no primeiro órgão brasileiro na área da moradia, sendo considerada a primeira instituição voltada para realizar uma política habitacional direcionada

à população. Desde sua criação, em 1946, pouco realizou para atingir seu objetivo principal, que era o de promover o acesso à moradia digna para a população de baixa renda (OLIVEIRA, 2015).

5.2 O desafio habitacional e a intervenção do estado no século XX

No Brasil, o início do século XX marca a modernização do Estado. Mais precisamente tal acontecimento pode ser demarcado no ano de 1930, através das mudanças estruturais implementadas pelo então presidente Getúlio Vargas. Até então o Estado brasileiro estava capitaneado por oligarquias rurais, tal acontecimento ficou conhecido na história como a Política do Café com leite. As elites de São Paulo e Minas Gerais atuavam e controlavam para que o presidente do país fosse da região de São Paulo ou de Minas Gerais.

Washington Luís, ex-governador do estado de São Paulo, ocupava a presidência da República. Sucederia o mineiro Artur Bernardes. De acordo com a tradição, desta feita, a chefia da Nação deveria retornar à Minas, pois assim, com exceções, as coisas vinham acontecendo desde os pródomos da implantação da República (DUARTE, 1996, p.111).

Fato que mostrava que a República velha estava sustentada politicamente e economicamente pelas oligarquias rurais da produção do café e do leite. Além disso, tratava-se de dois estados bem populosos e no qual também havia grande domínio dos partidos republicanos (Partido Republicano Paulista e Partido Republicano Mineiro). Na República Velha, apenas 5% da população era votante, esse número excluía a população feminina, pois o voto feminino somente foi aprovado em 1932.

Com a inexistência de partidos políticos nacionais, cabia ao Presidente fazer seu sucessor, coordenar o processo. Normalmente suas decisões contavam com o apoio unânime dos governadores (...) o Presidente decidia a escolha dos governadores e os governadores, em contrapartida, prestavam-lhe completa obediência (DUARTE, 1996, p.111).

Conforme aponta Duarte (1996), havia uma grande lacuna entre a sociedade civil e o Estado em relação a participação política. Já em 1930, Getúlio Vargas torna-se o presidente do país com um golpe de Estado, após perder a eleição e seu candidato a vice-presidente ser assassinado. As principais bandeiras da revolução de 1930 eram: Eleições livres e constituinte (DUARTE, 1996). Além de contrariar as elites de São Paulo e de Minas Gerais, sua ascensão representou também a força de algumas revoltas sociais que se deram no território brasileiro

no início do século XX. Tais revoltas sociais significou uma luta contra as oligarquias rurais que haviam tomado conta do Estado. Mesmo com a promessa de uma constituinte, marcada para 1933, as elites de São Paulo organizaram uma revolta armada contra Getúlio Vargas que durou em torno de três meses. Esse período inicial foi marcado por instabilidade social e política.

De 1930 a 1934 Getúlio exerceu o cargo de chefe de governo provisório, em 1934 foi promulgada a Nova Constituição e Vargas tornou-se o presidente da república constitucional de 1934 a 1937. Nesse contexto, Pandolfi (1999), aponta que havia dois grandes movimentos de massa, com conotações ideológicas distintas que mobilizavam a setores da população: a Ação Integralista Brasileira (AIB), de Plínio Salgado que se caracterizava por ser nacionalista e antiliberal considerado o braço fascista dentro do Brasil; e, a Aliança Nacional Libertadora (ANL), nitidamente de oposição a Vargas e que congregava socialistas, comunistas, católicos e nacionalistas (PANDOLFI, 1999). Com a instabilidade social e política, Vargas fortaleceu o poder Executivo e por um golpe de Estado decretou o Estado Novo em 10 de outubro de 1937.

O Estado Novo, foi a terceira fase do governo Getúlio, iniciou em 1937 e durou até 1945. Vargas tinha um programa de crescimento econômico nacional, políticas sociais de educação, saúde, regime de aposentadoria, criação de empresas estatais em setores estratégicos tais como a Vale do Rio Doce, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Hidrelétrica do Vale do São Francisco. Portanto, o projeto de Getúlio era a instalação de um Estado Nacional Moderno que promovesse o crescimento econômico. No plano político, Vargas extinguiu os poucos partidos políticos que havia, tomou medidas centralizadoras, com isso, “procurou diminuir a autonomia dos estados, exercendo assim maior controle sobre as tradicionais oligarquias regionais” (PANDOLFI, 1999, p. 10).

Na República Velha não havia Ministério do Trabalho, as relações entre trabalhadores e empresários eram tratadas no Ministério da Agricultura. Em 1930 Vargas criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Uma das primeiras atividades desse ministério foi a de legalizar a atividade sindical e criar Sindicatos. Logo mais, ainda durante o governo Getúlio Vargas, em 1943 são consolidadas as Leis do Trabalho (CLT) através do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, unificando as leis trabalhistas existentes até então. A CLT regulamentou as relações entre trabalhadores e empresas tanto no meio rural quanto urbano, ela determinou resoluções tais como jornada de trabalho fixando em 8 horas diárias, horas extras, férias entre outras. Em 1930 Vargas criou o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública.

No período de 1930 a 1937, um vasto programa se implantara nesta área, firmando-se definitivamente no Estado nacional. Os seguros contra invalidez, doença, morte, acidentes de trabalho, o seguro-maternidade, todos visavam à proteção da saúde do trabalhador (GOMES, 1999, p.60).

A criação do Ministério dos Negócios da Educação e do Ministério de Saúde Pública e do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, representou a intervenção do Estado no cenário nacional, no espaço público. Além de mostrar que, para Vargas, era dever do Estado ser o principal ator no enfrentamento das questões sociais do Brasil tais como o mercado de trabalho e o desemprego, a saúde e a doença, a ignorância e a educação (GOMES, 1999).

No campo econômico, em 1939, assinalou-se para a criação de um primeiro Banco Central Brasileiro. Comparato (2017) menciona que no novo setor industrial foram criados outros órgãos estatais de regulação e incentivo,

a Comissão de Similares em 1934; o Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda em 1937; o Conselho Nacional do Petróleo em 1938; o Conselho de Águas e Energia em 1939; a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional em 1940; a Comissão de Combustíveis e Lubrificantes em 1941 e o Conselho Nacional de Ferrovias no mesmo ano; e a Comissão do Vale do Rio Doce em 1942 (COMPARATO, 2017, p.164).

Nessa fase do governo Vargas (de 1930 a 1945) os grupos empresariais tinham suas atividades estimuladas e controladas pelo Estado (COMPARATO, 2017). O objetivo das medidas tomadas nesta primeira fase de governo era “lutar contra a situação de dependência na qual sempre permaneceu o país, como simples produtor de matérias-primas” (COMPARATO, 2017, p.165). No campo da educação, o governo federal elaborou um projeto universitário,

articulando medidas que se estendem desde a promulgação do Estatuto das Universidades Brasileiras (Decreto-lei nº 19.851/31) à organização da Universidade do Rio de Janeiro (Decreto-lei nº 19.852/31) e à criação do Conselho Nacional de Educação (Decreto-lei nº 19.850/31) (FÁVERO, 2006, p. 23).

Outras instituições de ensino criadas pelo governo Getúlio Vargas estão o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em 1942 e em 1946 o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Estas duas instituições foram criadas com o objetivo de atender a educação técnica profissional e industrial. Entre outras medidas vale destacar ainda o decreto 21.076, de 1932, que criou no Brasil a Justiça Eleitoral, instituindo eleições padronizadas, voto obrigatório, secreto e universal, incluindo as mulheres. O voto feminino, que fora conquistado em 1932 foi incorporado à Constituição de 1934 como voto facultativo.

Em suma pode ser dito que o Estado Novo e o governo Getúlio Vargas foram momentos que colocaram a figura do Estado como um precursor de um projeto de industrialização no país e de uma atenção às questões sociais. Isso significou um rompimento com as oligarquias rurais que até então predominavam hegemonicamente no cenário nacional tanto no campo político quanto econômico. Ao conferir um status de propulsor ao Estado, Vargas acentuou a potência de tal ente como interventor público em diversas áreas que até então não eram relevantes para o Estado e para as oligarquias que até então dominavam o cenário político e econômico.

Portanto, houve um potencial de transformação social representado pela inserção do Estado nas questões sociais. O Estado Moderno, no Brasil, foi uma transição de uma república oligárquica para uma república complexa, porém moderna, pela via ditatorial, pois, no mesmo ano que instaurava o Estado Novo, Getúlio fechava o Congresso Nacional, as assembleias estaduais e as câmaras de vereadores, além de extinguir os partidos políticos (COMPARATO, 2017).

Nesse período, no campo habitacional, o Estado atuava através de Caixas, Institutos, sindicatos e Fundação da Casa Popular. “A regulamentação da previdência social teve início em 1923 com a aprovação da Lei Elói Chaves, que deu origem às Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs)” (BONDUKI, 2017, p.109). Antes dessa regulamentação os sistemas de previdência eram desvinculados do Estado. Bonduki (2017) menciona que o esquema de funcionamento das CAPs que serviria de modelo para a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões era estruturado numa contribuição tripartite (Empregado, Empregador e Estado). A partir dos anos 1930 criam-se os Institutos de Aposentadoria e Pensões, para categorias profissionais (marítimos, bancários, comerciários, industriários, condutores de veículos e empregados de petróleo e estivadores). Através do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), o Estado passou a deter o controle de gestão dos IAPs (Instituto de Aposentadoria e Pensão). O papel dos trabalhadores é fundamental para o funcionamento e crescimento dos IAPs. De acordo com Bonduki (2017) era dessa camada social que financiavam a previdência e, através dela importantes projetos estatais e privados de desenvolvimento econômico. Os Institutos de previdência tiveram um importante papel fundamental na expansão do capitalismo e da industrialização no Brasil em três frentes:

manutenção do consumo mínimo das classes de menor renda, incapacitadas para o trabalho por velhice, doença ou morte do chefe de família; elevação da capacidade de trabalho dos assalariados através da assistência médica; e fonte de recursos para o investimento em diversos setores da econômica (...) (BONDUKI, 2017, p. 111).

A esses objetivos, argumenta o mesmo autor, “somou-se o da utilização dos recursos previdenciários em programas estatais de cunho social, como o atendimento médico e habitação social; gradativamente ampliados sob pressão dos trabalhadores” (BONDUKI, 2017, p.111). Lehfeld (1988), explica que os Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões tinham prestavam atendimento somente aos seus associados. A Fundação da Casa Popular (FCP) surgiu com o escopo de expandir a construção de habitações para grupos sociais de baixa renda via sistema público. Portanto, no Brasil, a utilização dos recursos previdenciários para implementar políticas sociais, entre elas a habitacional começa do início do século. As condições para a utilização das Caixas de Aposentadoria e Pensões no campo habitacional se dá em 1937 pelo Decreto 1.749 (BONDUKI, 2017).

A partir dos anos 1930 e com a expansão da cidade, a iniciativa privada se mostrava incapaz de enfrentar a questão da habitação, pois, os cortiços e as moradias precárias aumentavam não dando conta da demanda e agravando problemas sanitários e de outras ordens. O setor rentista, “desde o início da República, desfrutara de regalias fiscais e da ausência de regulamentação em suas relações com os inquilinos” (BONDUKI, 2017, p. 86). Os sindicatos da época próximos ao partido comunista reivindicavam uma atenção do Estado para o problema de habitação dos trabalhadores (BONDUKI, 2017), portanto, havia uma sociedade civil organizada que reclamava junto ao governo e a opinião pública, através dos jornais comunistas⁴⁵.

Nessa perspectiva, a crise da moradia era formada pela crise do modelo rentista, sobre os aluguéis das casas, dos cortiços, locais onde o setor higienista atribuía a formação de doenças e de promiscuidade; outro elemento dessa crise foi que ela não apenas impactou o setor de baixa renda, mas também o setor da classe média, que até então em sua grande maioria morava em casas de aluguel. Esses elementos se somaram ao desejo das elites de “eliminar os cortiços do centro da cidade e segregando o trabalhador na periferia, reduzindo assim, os custos das moradias e ampliando a distância física entre as classes sociais”

⁴⁵ Durante os anos 1940 o Partido Comunista construiu uma ampla rede de jornais para difundir suas ideias na sociedade e discutir assuntos ligados a vida social. Essa rede de comunicação era formada pelos seguintes jornais que saíam diariamente: “Tribuna Popular (RJ), Hoje (SP), O Momento (BA), Folha do Povo (PE), O Democrata (CE), Tribuna Gaúcha (RS), O Estado de Goiás (GO), Folha Capixaba (ES) (...), o jornal a Tribuna Popular, tinha uma tiragem diária de 30 mil exemplares chegando a atingir cerca de 50 mil em 1946. Igualava-se aos jornais mais vendidos no Rio de Janeiro naquele período. Ressurgiu também o tradicional periódico A Classe Operária, órgão oficial do Comitê Nacional do Partido Comunista do Brasil”. BOUNICORE, Augusto. O Partido Comunista, a cultura e os intelectuais nos anos 1940 e 1950. IN: Partido Comunista Brasileiro. 01/12/2018. Disponível em: <https://pcdob.org.br/noticias/o-partido-comunista-a-cultura-e-os-intelectuais-nos-anos-1940-e-1950/>. Acesso em 19 de abr. de 2023.

(BONDUKI, 2017, p. 85). Assim, formou-se a ideia de transferir para o Estado e para os trabalhadores o encargo de mobilizar os recursos e o esforço necessário para enfrentar o problema da moradia popular.

Nos anos 1940 criou-se a primeira tentativa, no Brasil, de construção de política habitacional. A Fundação da Casa Popular (FCP) foi o primeiro órgão no âmbito federal com a atribuição exclusiva de solucionar o problema habitacional. Enquanto a FCP, em dezoito anos de atuação, criou 143 conjuntos habitacionais com 18.132 unidades habitacionais, os Institutos de Aposentadoria e Previdência, que não tinham o objetivo de enfrentar a questão da moradia construíram 123.995 unidades habitacionais, sem contar os milhares de apartamentos financiados para a classe média (BONDUKI, 2017).

O Decreto-Lei nº 9.2.218 de 1946, criava a FCP, logo em seu artigo 1, o decreto dizia seu propósito:

I - proporcionar a brasileiros, e a estrangeiros, com mais de dez anos de residência no país, ou com mais de cinco anos quando tenham filhos brasileiros, a aquisição, ou construção, de moradia própria, na zona urbana ou rural; (...) III - financiar as construções, de iniciativa, ou sob a responsabilidade de Prefeituras Municipais, empresas industriais ou comerciais, e outras instituições, de residências de tipo popular, destinadas à venda, a baixo custo, ou à locação, a trabalhadores, sem objetivo de lucro; (...) (BRASIL, 1946, artigo 1º).

Outra ação realizada pelo Estado, atribuída pelo decreto-lei estava o de financiar obras urbanísticas, de abastecimento de água, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social, e outras que visem a melhoria das condições de vida e bem-estar das classes trabalhadoras, de preferência nos municípios de orçamentos reduzidos, sob a garantia de taxas ou contribuições especiais, que para isso forem criadas (BRASIL, 1946, artigo 1º).

Lehfeld (1988) assinala que a política da FCP também se propunha a financiar obras para o desenvolvimento urbano e incentivo da indústria de material de construção, bem como, projetou a realização de estudos de métodos para o barateamento das construções, classificando os tipos de habitação popular e também se propunha a construir, reparar e melhorar as casas rurais. Do ponto de vista legislativo a FCP representava uma visão política progressiva para a época para atender a questão habitacional dado que havia um conflito de interesses entre o papel do Estado e a questão da habitação popular. De acordo com Lehfeld (1988, p. 25), o clientelismo, principalmente em regiões menos desenvolvidas do ponto de vista econômico e industrial, “imperou na distribuição das quotas de moradia, não chegando a atender a verdadeira política redistributiva, mas, ao contrário, uma política distributiva onde os recursos são atomizados, pulverizados entre os postulantes”. Já Bonduki (2017) conclui

que o FCP fracassou pelo fato de que “os grupos sociais que mais seriam beneficiados estavam desorganizados ou desinteressados em ser interlocutores do governo na formulação de uma política social, ao passo que os setores que se opunham ao projeto, por interesses corporativos, econômicos ou políticos agiram com eficiência para desmantelá-lo” (BONDUKI, 2017, p.123).

A questão habitacional emergiu enquanto questão social, ou seja, num setor de intervenção estatal, no início do século XX com o governo de Getúlio Vargas (BONDUKI, 2017). Nesse viés o Estado intervém através de políticas públicas na produção de moradias a fim de enfrentar a questão habitacional e a casa própria será o meio encontrado pelo Estado para dar conta do problema da habitação.

5.3 A política habitacional como instrumento político da ditadura: o caso do BNH

No Brasil, a origem da atuação do Estado na produção da habitação data do Estado Novo, até então, a questão era tratada como assunto da iniciativa privada, limitando-se o Estado a regular as condições de produção via legislação sanitária, urbanística ou predial. A partir dos anos 1930, através de Caixas de poupança, Institutos de Pensões, sindicatos e Fundação da Casa Popular (1940) o Estado atuou no campo habitacional (VÉRAS; BONDUKI, 1986). De acordo com o IBGE (*Apud* Lehfeld, 1988, p. 25), até 1960, “havia sido construídas 16.964 unidades habitacionais e 143 conjuntos habitacionais pela Fundação da Casa Popular”. Lehfeld (1988, p. 25), considera um reduzido alcance com a política da FCP, pois, “o desempenho da FCP foi pouco expressivo, contribuindo com um pouco menos de 10% de moradias, construídas pelos institutos e Caixas de Pensões no período populista. Pouco mais de 900 moradias foram edificadas em média por ano”.

O mesmo autor considera que o sistema de atendimento instituído da casa subsidiada representou o agravante que dificultou o êxito da política da FCP. A inflação crescente e o subsídio integral foram agravantes que dificultaram o avanço da política habitacional. Tendo em vista tal problema, em 1953, desenvolveu-se o Projeto Banco Hipotecário cujo objetivo de criação era o de suprir os recursos financeiros da FCP. Os recursos para serem utilizados pelo Banco Hipotecário para a política da FCP viriam de depósitos, lucros de operações, receitas provenientes de letras hipotecárias, entre outras fontes (LEHFELD, 1988). No entanto, o projeto da FCP não foi levado adiante nos governos posteriores, nesse caso, em 1961, iniciou-se outra tentativa de enfrentar a questão habitacional via Estado através do Plano de Assistência Habitacional e a criação do Instituto Brasileiros de Habitação.

O golpe de Estado de 1964 rompeu com o regime democrático e instituiu uma ditadura civil-militar. No campo da habitação, a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) representou uma guinada na política habitacional. O BNH e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) foram criados pela Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964, “com a missão de promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda” (BOLAFFI, 1982, p.50). Lehfeld (1988) argumenta que o BNH representou uma inovação na política habitacional ao assentar-se em linhas empresariais de atuação, aliada a correção monetária ao mesmo tempo em que havia uma centralização normativa e uma descentralização executiva. Em relação a centralização de normas e políticas, “ao contrário dos sistemas anteriores, o mercado habitacional foi dividido, sendo que, o atendimento, deu-se por diferentes agentes públicos e privados” (LEHFELD, 1988, p. 29).

As COHAB's (Companhias Habitacionais) (A) cujo objetivo era atender as famílias com renda mensal de até cinco salários-mínimos; As Cooperativas Habitacionais (B), que prestam atendimentos às famílias que possuem renda mensal de 3 a 6 salários-mínimos, posteriormente, esta faixa de renda foi estendida e, as Caixas Econômicas de Poupança e Empréstimo e as Sociedades de Crédito Imobiliário, que atendiam as famílias com rendas mensais mínimas de até 6 salários (LEHFELD, 1988). Outra medida implementada pelo BNH foi o Sistema Financeiro da Habitação. Tratava-se de

um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimentos habitacionais, cuja ideia central era que a aplicação de um mecanismo de correção monetária sobre os saldos devedores e as prestações dos financiamentos habitacionais viabilizaria tais investimentos (caracteristicamente de longo prazo), mesmo em uma economia cronicamente inflacionária (SANTOS, 1999, p.10).

Nessa perspectiva, a questão habitacional foi enfrentada mediante um sistema financeiro (SFH) que produzia habitações através de financiamentos.

As fontes de recursos do SFH eram basicamente duas: (i) a arrecadação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), isto é, o conjunto da captação das letras imobiliárias e cadernetas de poupança; e (ii) a partir de 1967, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)⁴⁶, gerado a partir de contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia (SANTOS, 1999, p.10).

⁴⁶ O FGTS foi instituído pela lei 5.107 de 1966. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) é um fundo social operado pelo governo federal, é formado pelo recolhimento mensal, pelas empresas, do valor equivalente a 8% dos salários dos empregados, em contas individuais vinculadas a cada um deles, para cobertura de suas indenizações em caso de dispensa. No sistema anterior, a aplicação do FGTS, o trabalhador recebia indenização equivalente a um salário por ano de trabalho, caso demitido, e adquiria estabilidade no emprego após 10 anos de trabalho, quando então sua indenização era duplicada (CARIELLO FILHO, 2011).

Cabia ao BNH a função de gerenciar o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), pela normatização e fiscalização da aplicação dos recursos das cadernetas de poupança, além da definição das condições de financiamento das moradias para a população em busca de moradia (SANTOS, 1999). O BNH funcionava com duas principais fontes de recursos: o SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), onde,

os recursos das cadernetas de poupança e dos demais títulos imobiliários eram captados pelas associações de poupança e empréstimo (também chamadas de agentes financeiros do SFH) e serviam para financiar investimentos habitacionais propostos por empreendedores ou construtoras (SANTOS, 1999, p.11).

Outra fonte de recursos do BNH, o FGTS funcionava após recebimento do financiamento, onde a empresa,

responsabilizava-se pela venda das unidades habitacionais construídas aos consumidores finais (basicamente das classes de renda média e alta) e esses últimos, por sua vez, responsabilizavam-se pelo pagamento do empréstimo às instituições financeiras, tornando-se, assim, mutuários do sistema (SANTOS, 1999, p.11).

Em relação ao FGTS, vale destacar a análise de Cariello Filho (2011, p. 165), que diz que tal medida foi desde seu início, isto é, 1966, defendido pelo empresariado. Sua implementação significou “a instabilização do emprego, a facilitação das demissões, e assim, mais um obstáculo à apresentação de reivindicações individuais ou coletivas, à realização de greves, à organização das lutas e movimentos dos trabalhadores”. Juntamente com a repressão policial que era realizada aos trabalhadores sindicalizados ou não, a instituição do FGTS significou também um “instrumento da política de contenção salarial e dos interesses de acumulação do capital monopolista” (Ibidem). Em suma, o FGTS, foi um instrumento utilizado pelo regime ditatorial como recurso dirigido para o financiamento da política de habitação popular do BNH, mas com significado de ser uma peça, ao mesmo tempo, do projeto de desenvolvimento econômico do regime militar e de sua política de atração das massas populares (CARIELLO FILHO, 2011) ⁴⁷.

Nos anos 1960 e 1970 se instituiu o sistema nacional de oferta de serviços de habitação e saneamento. Nesse caso,

⁴⁷ Em relação ao FGTS vale também dizer que, de acordo com dados da Caixa Econômica Federal, “até o final de 2002 suas aplicações foram de 50,6 bilhões de reais (em valores de 2004), para a produção total de 4,78 milhões de unidades de moradia. Comparado ao desempenho do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (financiador das camadas médias), — que aplicou 78,7 bilhões de reais para construir 2,86 milhões de moradias —, o FGTS emprestou menos para produzir muito mais, o que se explica pelo valor unitário bem menor das habitações populares” (CARIELLO FILHO, 2011, p. 164).

o governo federal arrecada e redistribui, por meio de empréstimos, os recursos da principal fonte de financiamento destas políticas: um fundo destinado a indenizar trabalhadores demitidos sem motivo, cuja arrecadação líquida é direcionada ao financiamento de programas de saneamento e habitação (o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS) (ARRETCHE, 2004, p.23).

Para Lemos (1992) a criação do BNH respondeu a um fator particular que foi o de funcionar como um ponto estratégico de atuação governamental, contribuindo decisivamente para a manutenção do modelo político implantado. Azevedo (1988), também corrobora nessa linha, afirmando que a principal motivação para criar o BNH foi de ordem política. “Segundo os mentores do BNH, o desempenho marcante na produção de casas populares deveria permitir ao regime militar emergente obter a simpatia de largos setores das massas que constituíram o principal apoio social do governo populista derrubado em 1964” (AZEVEDO, 1988, p.109). Além de colaborar na legitimação da nova ordem política, o BNH previa inúmeros efeitos positivos na esfera econômica do país, tais como:

o estímulo à poupança, absorção, pelo mercado de trabalho, de um maior contingente de mão de obra não qualificada; desenvolvimento da indústria de material de construção; fortalecimento, expansão e diversificação das empresas de construção civil e das atividades associadas (empresas de incorporações, escritórios de arquitetura, agências imobiliárias etc.) (AZEVEDO, 1988, p.110).

Em suma, a política habitacional do BNH foi caracterizada pela articulação entre setor público e privado na produção de moradias (OLIVEIRA, 2014). De acordo com Bolaffi (1982, p.43) a estratégia militar para apostar na área habitacional se deu a partir de uma pesquisa realizada em 1960 por Loyd A. Free, no Brasil, “sob o patrocínio do *Institute for International Social Research* sobre as aspirações pessoais e as atitudes políticas da população brasileira”. Tal pesquisa revelou que a casa própria era a principal aspiração das populações urbanas brasileiras, ou seja, da classe trabalhadora de baixa renda e da classe média (BOLAFFI, 1982).

Quando surgiu o SFH, a prioridade da política habitacional do BNH, era a de conceder moradia as famílias com renda mensal entre 1 e 3 salários-mínimos, contudo, fatores externos a política social do banco forçaram a reformulação da política habitacional, reduzindo substancialmente os investimentos para essas famílias (MARGUTI, 2018). Embora tenha sido o público-alvo dessa política habitacional, as unidades habitacionais financiadas com recursos do SFH, entre 1964 e dezembro de 1980, foi de “65% destinadas as camadas de renda média e alta da população” (LEMOS, 1992, p. 6). A estrutura criada no período foi responsável pela construção de cerca de 4 milhões de moradias por meio da utilização de recursos do Fundo de

Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e das cadernetas de poupança do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) (AZEVEDO, 1988). A arrecadação do FGTS era totalmente gerida pelo BNH, era destinada “prioritariamente à construção de casas de interesse social (conjuntos populares e cooperativas)” (AZEVEDO, 1995 *Apud* SANTOS, 1999, p. 11). Além das COHAB (companhias habitacionais em nível municipal ou estadual), havia também as COOPHAB (cooperativas habitacionais), e os institutos e caixas de pensão, que, junto com as COHAB, funcionavam como agentes operadores do SFH (OLIVEIRA, 2014).

De acordo com Santos (1999), os principais responsáveis pela construção das unidades habitacionais eram as Companhias Habitacionais (COHAB). As Campanhas Habitacionais (COHABs) e os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs) foram as formas de atuação do BNH, ambas, eram financiadas com recursos do FGTS, na construção de conjuntos habitacionais para a população de baixa e média renda. No entender de Moraes (2004),

As Cooperativas Habitacionais criadas pelo SFH, enquanto agentes promotores operando no mercado ‘econômico’ e ‘atuando’ em consonância com os princípios do cooperativismo tinham como objetivo proporcionar a aquisição da casa própria a preço de custo (MORAIS, 2004, p.21).

Nessa perspectiva, um dos objetivos visados na implementação do BNH, mediante articulação com as cooperativas foi o de conferir a casa própria por um preço acessível. Lemos (1992, p.12) destaca que “todos os profissionais contratados pelas instituições ligadas aos programas habitacionais do Estado, como INOCOOP, por exemplo, teriam que cumprir funções meramente técnicas”. As diretrizes e os projetos de conjuntos habitacionais seguiram sempre os requisitos de modelos padrões estabelecidos pelo BNH.

Quer para a política de habitação social quer para o saneamento básico, o modelo do regime militar era simultaneamente estatal e centralizado. A oferta de bens e serviços fazia-se via produção pública – a habitação social e os serviços de saneamento básico eram geridos por empresas estatais. No plano federal, havia uma agência que centralizava a formulação das políticas e a arrecadação da principal fonte de financiamento da política, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS. Com base nesse modelo, constituiu-se no país uma rede de 44 empresas públicas municipais e estaduais de habitação social, assim como 27 companhias estaduais de saneamento (ARRETCHE, 2002, p.435).

De acordo com o relatório do BNH do ano de 1969, destaca que, entre seus objetivos constava: coordenar a política habitacional e o financiamento para o saneamento; difundir a propriedade residencial, especialmente para as classes de baixa renda; melhorar o padrão

habitacional e o meio ambiente e eliminar as favelas; reduzir o preço da habitação pelo aumento da oferta; melhorar a vida sanitária da população; estímulo à poupança privada e ao investimento; aumento de investimento nas indústrias de construção civil, material de construção e de bens de consumo duráveis; aumento da oferta de emprego, permitindo absorver a mão de obra ociosa não especializada (BOLAFFI, 1982).

Já em relação ao objetivo do SFH, era “reduzir o *déficit* habitacional brasileiro existente na época, que era marcado por elevado nível de desemprego e queda da renda, e o setor imobiliário seria mobilizado para, através da suposta multiplicação de renda e emprego da construção civil, minorar os efeitos desta crise” (SMOLKA, 1987, *Apud* OLIVEIRA, 2014, p. 37). De acordo com Bolaffi (1982, p. 53), pelo segundo relatório anual do BNH, respectivo ao ano de 1971, “os recursos utilizados pelo SFH só foram suficientes para atender a 24% da demanda populacional (urbana)”. Isto significa, de acordo com o mesmo autor, que, anos após a criação do BNH, “toda sua contribuição para atender ou diminuir o *déficit* que ele se propôs eliminar consistiu em que esse mesmo *déficit* aumentasse em 76%” (Ibidem).

Entretanto, Bolaffi (1982, p. 53) defende que a real função do BNH foi a de “transmitir todas as suas funções para a iniciativa privada. O banco limitou-se a arrecadar os recursos financeiros para em seguida transferi-los a uma variedade de agentes privados intermediários”. A iniciativa privada também ficou a cargo das decisões sobre a localização e a construção das habitações que eram financiadas pela política habitacional. Em pesquisa realizada, Bolaffi (1972), concluiu que esse processo do BNH de outorgar à iniciativa privada autonomia em relação a alguns aspectos da política habitacional, trouxe alguns agravantes para a população beneficiada com o programa habitacional. Entre os agravantes, o mesmo autor menciona a utilização de terrenos inadequados e em áreas privadas de serviços básicos para construção de casas, edificações precárias. Como conclusão, Bolaffi (1982) defende que o BNH foi transformado pelo governo federal em um funil por meio do qual os recursos do FGTS, 74% da receita do ano de 1968, que segundo Bolaffi (1982, p. 54),

são drenados para o setor privado, para alimentar o mecanismo da acumulação e da concentração da renda (...) durante seus dez primeiros anos de existência, apesar de instituído o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, com o objetivo de criar condições e estímulos para o planejamento urbano, ao abdicar da gestão de créditos que concede, o BNH somente contribuiu para agravar os problemas urbanos.

Alves da Silva (1992) em sua pesquisa de mestrado sobre o cooperativismo habitacional mostra que no âmbito da organização da sociedade civil, entre os anos 1970 e 1980, houve mobilizações de movimentos sociais que reivindicavam o direito à moradia. No

entanto, afirma o autor: “o acesso à moradia se viabiliza na medida da capacidade de luta organizada da população em assegurar tal direito, em face da inercia das políticas públicas no setor” (ALVES DA SILVA, 1992, p.18). Este princípio que norteou os movimentos sociais não foi o suficiente para efetivar uma política habitacional de Estado que atendesse o setor de baixa renda, constata. Alves da Silva (1992) que também estudou o cooperativismo habitacional, destaca que até dezembro de 1980, 65% da política habitacional implementada pelo BNH, destinou-se às camadas de renda média e alta da população. O mesmo autor conclui que

a não participação dos trabalhadores na gestão, aplicação e controle de tais recursos, a par das características discricionárias de um regime político-econômico favorável à expansão do capital financeiro, vem assegurando a drenagem daqueles recursos públicos, coletivamente produzidos, para setores da iniciativa privada, norteados pela perspectiva da máxima lucratividade a custos mínimos (ALVES DA SILVA, 1992, p.15).

O autor sintetiza que a política habitacional do BNH teve como objetivo buscar apoio popular para os grupos sociais que decidiam sobre as linhas políticas e econômicas que estavam no poder. A existência da modalidade cooperativismo habitacional no BNH, se deu com a finalidade de exercer controle sobre as diferentes expressões da questão social em geral e do movimento operário (ALVES DA SILVA, 1992). Houve uma combinação a fim de governar as classes trabalhadoras de renda média, por um lado a repressão sindical em grupos que buscavam uma mudança política e por outro, a viabilização do “sonho da casa própria” através das Cooperativas Habitacionais Operárias (ALVES DA SILVA, 1992).

Nesse sentido, pode-se concluir que o Estado tomou a frente diante da questão habitacional, porém, não para garantir moradia para a população de baixa renda, mas para conferir um modelo empresarial e um tratamento de mercado à habitação. Essa constatação também é encontrada em Bolaffi (1982), que argumenta que a atuação do BNH expandiu a periferia das grandes cidades. Tal processo se deu em decorrência da função econômica atribuída ao solo urbano, alheias à finalidade social da terra. A implementação da política habitacional atribuiu o papel econômico ao solo urbano e desencadeou um processo progressivo e autoalimentado de crescimento periférico, que o autor explica da seguinte forma:

A) a aquisição do solo urbano para fins econômicos alheios às necessidades de utilização cria uma demanda adicional puramente especulativa; B) A demanda especulativa retira porções consideráveis do solo urbanizado do mercado, elevando artificialmente o seu valor. A elevação dos valores imobiliários encarece a utilização do solo e contribui para alimentar a espiral inflacionária; C) mas, como existe uma demanda real em crescimento (...) acompanhado por investimentos econômicos que

elevam a renda da terra, o valor do solo urbano sempre se eleva a taxas maiores do que aquelas da inflação. O efeito final reforça a demanda especulativa, que ganha novos estímulos e realimenta o processo, aumentando a sua velocidade; D) uma parte da demanda real é expulsa para áreas cada vez mais distantes, enquanto a retenção especulativa mantém lotes ociosos ou ineficientemente ocupados nas áreas urbanizadas, a marcha urbana se expande a níveis bem maiores do que os requeridos pelo incremento geográfico (BOLAFFI, 1982, p. 59).

Entre as consequências do BNH teve o crescimento periférico, baixa intensidade de ocupação do solo, aumento das distâncias, ineficiência dos transportes, elevação dos custos sociais e privados de urbanização (BOLAFFI, 1982). O BNH funcionou até os anos 1980, no final desse período houve uma crise no setor habitacional, de acordo com Maricato (1998) tal crise causou impacto no mercado residencial reduzindo as ofertas para a classe média. Embora houve esse impacto, as cooperativas habitacionais ainda tiveram atuação em períodos posteriores ao BNH.

A busca de alternativas mobilizou empresários da área do financiamento imobiliário e de construção de edifícios em várias direções. As saídas através do autofinanciamento visando atender uma parcela da classe média, tem mobilizado empresas de construção cujos empreendimentos se beneficiam da legislação de cooperativas e atenderam cooperativas propriamente ditas, formadas a partir de associações e sindicatos (MARICATO, 1998, p. 7).

Com a extinção do BNH em 1986, suas ações passaram a ser remetidas à Caixa Econômica Federal (CEF) e, somente após uma década é que a questão habitacional passou a ser gerida por outros órgãos. Rolnik (2015) defende que houve uma mudança de direção nas políticas habitacionais a partir dos anos 1980. Ainda na década de 1970, a prática dominante das políticas habitacionais se realizava por meio de empréstimos que os Estados nacionais se serviam de entidades como o BID para financiar projetos destinados a promover o acesso à terra e moradia para a população mais pobre e com baixa capacidade de retorno do investimento (ROLNIK, 2015).

5.4 As políticas habitacionais no pós-ditadura: a ascensão neoliberal nos anos 1990 e os embates no campo político

De uma maneira geral, pode-se dizer que o BNH foi o órgão centralizador da política habitacional brasileira durante os períodos da ditadura e que se mostrou como a questão da habitação foi tutelada pelo Estado. Esse modelo centralizador do Estado, aplicado na questão habitacional perdurou até meados dos anos 1990 quando se inicia o processo de

descentralização. A derrocada da ditadura civil-militar em meados dos anos 1980 trouxe ares de esperança para a sociedade brasileira. Com tal espírito em 1988 é instituída a Constituição Federal.

Quando o Brasil passou a ser uma República, isto é, em 1889, foi adotada uma estrutura federativa, ou seja, descentralizada de um soberano. Nesse ponto, o arranjo federativo fundador do Estado Republicano Brasileiro é definido por três esferas político-administrativas, a federal, a estadual e a municipal (BUONFIGLIO, 2018b). A Constituição Federal de 1988 culminou com a definição de bases federativas do Estado brasileiro, “fazendo com que estados e municípios passassem a serem, de fato, entes politicamente autônomos, cujas competências são sobrepostas e concorrentes no atendimento de políticas sociais” (BUONFIGLIO, 2018b, p. 63). O problema que Arretche (2004) aponta é que os constituintes de 1988 optaram pelo formato das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. A questão é que

qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas (ARRETCHE, 2004, p.22).

Ocorre que a Constituição Federal de 1988, “não alterou a estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdada do regime militar”, complementa Arretche (2004, p.22). Com isso a centralização das políticas de desenvolvimento urbano e das políticas de saúde não é superada, mas continua o padrão criado durante o regime ditatorial. Tal fato se contrapõe com a ideia de Tonella (2013) de que a eficácia de uma política não se estabelece apenas no interior do aparato estatal, mas na interseção de interesses e projetos com a sociedade civil.

O momento do pós-ditadura teve na construção e promulgação da Constituição Federal (CF) uma atuação da sociedade civil e do campo político direcionada para a criação de mecanismos que garantissem a possibilidade de participação ampliada da sociedade na formatação de políticas públicas e o reconhecimento de novos direitos. Por outro lado, o pós-ditadura foi um momento em que houve a ascensão de governos neoliberais que realizaram o desmonte do Estado, obedecendo aos preceitos de instituições internacionais (BID, FMI, Banco Mundial) ocasionando a privatização de empresas públicas. Portanto, pode-se concluir que se trata de um momento de tensão onde há uma divergência de atores sociais e de interesses.

Tonella (2013, p. 30), defende que “a luta pela redemocratização do Brasil somou-se à reivindicação dos movimentos sociais por maior participação nas tomadas de decisões, requerendo, para isso, a criação de instituições participativas e de debates públicos”. Desde a década de 1970, conforme menciona Doimo (1995), a sociedade civil tem se organizado no sentido de reivindicar melhores condições de vida. Nessa perspectiva a mesma autora, faz o levantamento de alguns movimentos sociais que existiam na época, tais como Movimento do Custo de Vida (MCV), surgido na região sul de São Paulo, tal movimento catalisava diversos segmentos organizados da sociedade tais como: Movimento Feminista pela Anistia, estudantes e partidários do MDB, militantes do Partido Comunista (que estavam na ilegalidade) e outras organizações de esquerda que estavam clandestinas. Esse movimento, complementa a autora, era dinamizado e sustentado pelo trabalho social que naquela época era desenvolvido por setores da Igreja Católica Romana, especialmente pelas CEB’s (Comunidades Eclesiais de Base)⁴⁸ e outros segmentos cristãos⁴⁹.

Outros movimentos sociais mencionados pela autora que representam esse momento do final dos anos 1970 e final dos anos 1980 são: Movimento de Luta contra o Desemprego; Movimento de Saúde, surgido na década de 1970, sua atuação se deu até os anos 1990; Movimento de Transporte Coletivo (MTC) e Movimento de Moradia (MOM). O ponto em comum desses movimentos era sua composição, essencialmente formado pela classe trabalhadora, populações de baixa renda, organizados em torno ou impulsionados desde as CEB’s, eram movimentos urbanos (DOIMO, 1995).

Entre esses movimentos sociais, destacados pela autora, que tiveram atuação a partir da década de 1970, vale destacar o Movimento de Moradia. O MOM atuou entre 1974 e 1991 e foi impulsionado por algumas organizações da Igreja Católica. Desde o final dos anos 1960, a Igreja Católica Romana, através das CEB’s, investiam na organização de moradores em torno do problema da moradia. Nesse sentido, em 1967, se realizou o I Congresso dos Favelados do Rio de Janeiro, motivados pela luta contra as remoções e à defesa da posse coletiva dos terrenos e também por melhorias, rede de esgotos, água, luz e outros itens básicos para a vida humana. Em 1975, também houve a criação do Movimento de Defesa do Favelado,

⁴⁸ As CEB’s surgiram na década de 1960 no Brasil e mais tarde se expandiram para outros países da região. Funcionavam com base na Teologia da Libertação e suas características eram formar comunidades locais onde se lia e discutia os textos bíblicos refletindo sobre a vida cotidiana das pessoas que formavam parte das comunidades. Nesse sentido havia toda uma reflexão sobre as questões sociais que afetavam a vida das pessoas e ações tomadas para modificar a realidade com base no valor da caridade cristã.

⁴⁹ Entre os segmentos da Igreja Católica que a autora enumera estão: Pastoral Operária, CEAS (Centro de Estudos e Ação Social), SEP (Serviço de Educação Popular), SEDIPO (Serviço de Documentação e Informação Popular) ACO (Ação Católica Operária) (DOIMO, 1995).

com consequente realização de congressos nacionais anuais a partir de 1991, até a diversificação do MOM [Movimento de Moradia] em diversos ramos em torno de moradores dos cortiços, dos sem-terra, dos mutirões para a construção, das ocupações, culminando com a grande União dos Movimentos de Moradia Popular, puxada pelas redes movimentalistas da Zona Leste de São Paulo (DOIMO, 1995, p. 102).

A característica desses movimentos sociais urbanos era a descentralização e a localização, não havia uma articulação nacional desses movimentos, mas uma organização local, descentralizada e muitas vezes organizada em torno das CEB's (DOIMO, 1995). Por outro lado, vale ressaltar que esses movimentos sociais urbanos são resultados reação da sociedade civil organizada diante da formação das áreas metropolitanas, do crescimento da cidade, ocorrido de forma intensa entre os anos 1940 e 1950 com a industrialização e o aprofundamento da divisão social do trabalho. Essas questões emergiram e provocaram emergência de necessidades sociais e urbanas novas cuja demanda por serviços de infraestrutura tais como tratamento da água e acesso à água potável, construção de redes de esgoto, asfaltamento de ruas, iluminação privada e pública, sistema de transportes coletivos eficientes que não foram resolvidas pelos governos militares (MOISÉS, 1985). Essas questões não foram enfrentadas e, além disso, aumentaram. Nesse sentido, deve-se dizer que o espaço de organização da sociedade civil tem sido ocupado pela instituição da Igreja Católica desde a muito tempo. No contexto dos anos 1960 a ação progressista da Igreja Católica “assumiu várias formas concretas de acordo com a oportunidade política e a própria viabilidade de reorganização e de expressão das associações voluntárias” (DE CAMARGO; DE SOUZA; PIERUCCI, 1982). Os mesmos autores ainda mencionam que diante do governo repressivo da ditadura militar, a Igreja Católica, em alguns lugares, representou um lugar de abrigo e um espaço para alguns movimentos sociais. Por outro lado, através das CEB's e outros organismos religiosos, a igreja católica atuava no espaço social, nesse sentido, pode-se dizer que houve uma organização da sociedade civil a partir da perspectiva ideológica da Igreja.

Vale assinalar que, em 1982, a CNBB, aprovava durante sua XX Assembleia Geral o documento intitulado Solo Urbano e ação pastoral, elaborado de acordo com o método Ver, Julgar e Agir⁵⁰, no mesmo ano, ocorria também o II Encontro de Favelados, também em São

⁵⁰ O método Ver, julgar e agir, tem origem na Ação Católica nos anos 1930, posteriormente consolidado na encíclica papal de João XXIII intitulada *Mater et Magistra* (1961) e reafirmado no III Congresso Geral do CELAM (Consejo Episcopal Latinoamericano), em Puebla no ano de 1979. De acordo com a encíclica *Mater et Magistra* o método Ver, julgar e agir consiste em: “ ‘estudo da situação’ concreta; segundo, a ‘apreciação da mesma à luz desses princípios e diretrizes’; terceiro, o ‘exame e determinação do que se pode e deve fazer para aplicar os princípios e as diretrizes à prática, segundo o modo e no grau que a situação permite ou reclama. São os três momentos que habitualmente se exprimem com as palavras seguintes: ‘ver, julgar e agir’” (MATER ET MAGISTRA *Apud* IHU/ADITAL, 2011).

Paulo (DOIMO, 1995). Nesse sentido compreende-se que os anos 1980 foram os anos onde os movimentos de moradia tiveram maior mobilização em torno da temática. No final da década de 1980, o MOM ganhou uma dimensão nacional a partir do impulso de sua base,

visando a aprovação de um projeto de lei de iniciativa popular referente a um possível Fundo Nacional de Moradia Popular e de outro pelas sucessivas iniciativas da ANSUR [Articulação Nacional do Solo Urbano]⁵¹ junto a instâncias institucionais (Congresso Constituinte, elaboração de leis orgânicas em nível estadual e municipal, elaboração de planos diretores etc.) visando alterações na legislação relativa ao solo urbano e à moradia popular (DOIMO, 1995, p. 102).

A partir desse movimento das várias organizações que desde os anos 1970 reclamavam por melhores condições em relação a moradia, o Movimento Constituinte inseriu a questão da habitação na Constituição Federal de 1988. O capítulo II (artigo 6º) da CF (1988) é dedicado a traçar as diretrizes da política urbana assegurando a moradia enquanto direito social. Nesse caso, a moradia juntamente a educação, saúde, alimentação, trabalho transporte, lazer, segurança entre outros, compõe o campo dos direitos sociais. Nesse sentido, o reconhecimento do Estado dos direitos é realizado mediante a produção de políticas públicas que tenham por objetivo tal efetivação. No entanto, alguns autores, como Rolnik, Maricato, Lemos e outros, têm ressaltado que as políticas habitacionais que têm sido adotadas até então parecem ter grande preocupação com a lucratividade das empresas envolvidas, seja do setor imobiliário ou da construção civil. Portanto, há sobre a questão habitacional um horizonte e um caráter de ações mercantis à produção habitacional. De modo que a moradia não seja vista como um direito, mas como uma mercadoria (LEMOS, 1992).

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 de moradia. Desse modo, as políticas públicas seriam elaboradas, constituídas e executadas segundo a vontade da população dela usufrutuária. (VALADARES; CUNHA, 2018, p. 669).

Nos anos 1980 houve um agravamento da questão habitacional, é o período onde ocorre o maior crescimento das grandes cidades brasileiras fora dos marcos legais da cidade, ou seja, em terrenos irregulares. Isso ocorre quando há uma ausência de oferta significativa de moradia subsidiada, “que conduz o trabalhador urbano a comprar ou ocupar terrenos

⁵¹ A ANSUR foi criada em 1984, por iniciativa da Comissão Pastoral da Terra (CPT), organismo ligado a CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), que avaliou a necessidade de organizar a luta pela terra nas cidades. Foi criada com a intenção de funcionar como uma espécie de CPT urbana (DOIMO, 1995).

irregulares, na periferia distante, em áreas de risco ou de proteção ambiental, gerando as diversas situações de irregularidade fundiária” (MARGUTI, 2018, p. 120).

Por sua vez Moisés (1985), atenta par o fato de que o Estado, instituição responsável pela produção e distribuição dos serviços básicos de consumo coletivo, deveria atender a toda população, de acordo com sua função de provedor geral de serviços básicos. Tal ação deveria se dar com base na capitalização da renda pública, dos recursos da sociedade civil, coletados por diversos meios, taxações, impostos, etc. Entretanto, o Estado tem direcionado sua política de investimentos contrariando as necessidades imediatas da população, nesse caso, ele tem recolhido o impacto das reivindicações populares.

Por outro lado, deve-se levar em conta que entre os anos 1980 e 1990 o Banco Mundial propôs uma série de novas orientações para as políticas habitacionais (ROLNIK, 2015). Essa mudança provocada por entidades como o Banco Mundial pode ser observada no que segue: “Aconselhamos os governos a abandonar seu antigo papel de produtores de habitação e a adotar um papel facilitador da gestão do setor habitacional como um todo” (BANCO MUNDIAL, 1993, *Apud* ROLNIK, 2015, p.79). Dessa forma, órgãos internacionais como o BID, o FMI e o Banco Mundial, passam a orientar os governos nacionais, em diversos países da América Latina, a mudar de trajeto em relação ao direcionamento de sua atuação. Nesse sentido, facilitar a gestão do setor habitacional significa também mudar de perspectiva sobre a questão da moradia, que passa ser enfrentada sob o viés da mercadoria em vez do viés do direito social. Em relação as questões habitacionais e o direcionamento de políticas realizadas a partir de entidades internacionais, Arantes (2014), em sua pesquisa, levantou 45 projetos urbanos no Brasil realizados pelo Banco Mundial entre 1971 a 2003 e 53 projetos urbanos do BID, entre os anos de 1961 a 2003. Cariello Filho (2011) destaca que em meados dos anos 1980, o governo brasileiro ainda assinou acordos com o FMI, nessa linha, “tornavam-se frequentes os empréstimos externos para projetos de infraestrutura urbana, o que aprofundava a exploração econômica e reforçava os mecanismos de controle político do capital financeiro internacional e de Estados imperialistas sobre o país”.

Além da presença decisiva da mercantilização e financeirização da moradia como parte dos programas de ajuste estrutural, o Banco Mundial também foi importante na disseminação do modelo de política habitacional via mercado, conforme menciona Rolnik (2015). No Brasil, esse direcionamento foi acompanhado, a partir dos anos 1990 de uma ampliação da ação das empresas privadas na produção do espaço urbano (ARANTES, 2000).

Isso se deu em decorrência do aumento da financeirização em países não centrais do capitalismo, como no caso, o Brasil. Rodrigues e Jurgenfeld (2019, p. 394) explicam que na segunda metade da década de 1980,

os Estados Unidos reduziram sua taxa de juros, que estava em torno de 20%, “para 4,5% no mercado monetário de Nova Iorque, [verificando-se] uma aceleração do crescimento e da globalização² dos mercados futuros de juros e câmbio, com saída de fundos de pensão norte-americanos em busca dos chamados ‘mercados emergentes’.

No caso do Brasil, a procura desses fundos direcionou-se às privatizações e à aquisição de títulos da dívida pública após o país fazer mudanças na área econômica exigidas pelos interesses de acumulação privada, notadamente aderindo às regras estabelecidas pelo Consenso de Washington (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019). A abertura financeira do Brasil possibilitou a entrada de capitais especulativos e permitiu a aquisição de setores produtivos que até então estavam na mão do Estado. Nessa perspectiva, o Plano Collor, logo no início dos anos 1990, iniciou a abertura do país ao capital estrangeiro e a política de privatizações. “As empresas estatais do setor de infraestrutura foram o principal foco das privatizações de Collor. Como marco legal desse processo, por meio da Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990, houve a criação do I PND [Plano Nacional de Desestatização]” (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019, p. 398)⁵².

Tais ações foram acirradas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998), fazendo com que houvesse mais abertura econômica no país de modo que Estado perdesse sua autonomia e a indústria nacional enfraquecesse (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019). O primeiro governo FHC facilitou e simplificou o processo de privatizações. A principal medida tomada pelo governo foi através da Medida Provisória 841, de 1995, “que promoveu mudanças na Lei 8.031, de abril de 1990 e criou o Conselho Nacional de Desestatização (CND), em substituição à Comissão Diretora, com o objetivo de conferir maior agilidade” (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019, p. 409). Os mesmos autores,

⁵² O conjunto de empresas estatais incluídas no I PND envolvia os setores de siderurgia, petroquímica e fertilizantes, porque estes eram considerados pela Constituição como “áreas livres”, ou seja, passíveis de serem transferidos para o setor privado” (RODRIGUES; JURGENFELD, 2019). As divisões se davam da seguinte maneira: “1) Áreas de Monopólio: prospecção, refino e transporte de petróleo e gás natural: PETROBRÁS; 2) Áreas de Concessão Estatal: serviços públicos que podem ser realizados por concessão exclusivamente empresa de capital estatal. Serviços telefônicos, telegráficos e de transmissão de dados TELEBRÁS; 3) Áreas de Livre Concessão: serviços públicos que podem ser realizados sob concessão a agentes privados: energia elétrica: ELETROBRÁS, portos: PORTOBRÁS, ferrovias: RFFSA, águas e esgotos, infraestrutura aeroportuária e rodovias interestaduais; e 4) Área livre: demais empresas industriais e de serviços em geral: SIDERURGIA, PETROQUÍMICA, MINERAÇÃO e outros” (Prado, 1994, Apud, RODRIGUES; JURGENFELD, 2019).

mencionam que no primeiro governo FHC (1994 – 1998), foram desestatizadas 31 empresas, incluindo setores como energia, telecomunicações, transporte e mineração.

A implantação de medidas neoliberais na reconfiguração do enfrentamento da questão social trouxe alguns agravantes. Para Dagnino (2004, p.95), “A implantação em âmbito global do projeto neoliberal trouxe profundas consequências para as sociedades latino-americanas”. Nessa perspectiva os anos 1990 foram marcados por uma confluência de um projeto neoliberal levado a cabo pelo Consenso de Washington e pelos espaços democráticos reclamados pela sociedade civil e pelos movimentos sociais.

Nessa perspectiva, deve-se entender que também houve uma intensificação da visão de mercado na produção da cidade, inclusive, na produção de políticas habitacionais que obtiveram como pauta a dinâmica do mercado global e nacional, enquanto fio condutor na organização da cidade (VAINER, 2000). Para que ocorra essa transformação é preciso que haja uma relação íntima entre poder público e instituições privadas. “A parceria público-privada assegurará que os sinais e interesses do mercado estejam adequadamente presentes e representados no processo de planejamento e de decisão” (VAINER, 2000, p.87). Empreendimentos do complexo imobiliário mundial instalam-se com a intenção de expropriar a cidade e negar o direito de existir da população desempregada ou assalariada. (ROLNIK, 2015). A financeirização da terra se expressa nos investimentos do mercado aliado ao Estado e à sociedade. O planejamento da cidade é construído a partir de um pensamento único (VAINER, 2000).

No ano de 1993 no documento titulado “*Housing: Enabling Markets to work*”, o Banco Mundial com o intuito de facilitar a ação de mercados de habitação postula sete instrumentos que serviriam para a ação dos mercados em territórios nacionais. Desses sete instrumentos, salienta Rolnik (2015) três deles serviam para enfrentar os obstáculos ao crescimento da demanda, três para intervir sobre a oferta e um para melhorar o desempenho do setor como um todo. Os três instrumentos para *viabilizar a demanda* são: direito de propriedade, “para garantir que um sistema de livre troca da moradia seja estabelecido e efetivado legalmente” (ROLNIK, 2015, p.82); desenvolvimento de um sistema financeiro de habitação por meio da criação de instituições de crédito hipotecário, saudáveis e competitivas; racionalização dos subsídios para garantir que eles sejam focalizados e acessíveis, mensuráveis, transparentes e implementados na escala adequada, evitando distorcer os mercados residenciais” (ROLNIK, 2015, p.82). Os três instrumentos de *ampliação da oferta* são:

disponibilizar infraestrutura para urbanização; reformar os sistemas de regulação urbanística e edilícia de forma a equilibrar os custos e benefícios das normas que impactam os mercados de solo e residenciais, removendo leis que dificultam a oferta de moradia desnecessariamente; organizar a indústria da construção civil a fim de fomentar a competição e remover obstáculos e barreiras comerciais para os insumos (ROLNIK, 2015, p.82).

E por fim, conclui Rolnik (2015), o *fortalecimento do setor habitacional* para monitorar e gerir seu desempenho como um todo. Além dos países clientes do Banco Mundial⁵³, esses instrumentos são aplicáveis em países de baixa renda, países endividados, nos antigos países comunistas e em países de renda intermediária. Nessa perspectiva ocorria a transformação da moradia de bem público, social e de inteira responsabilidade dos Estados nacionais para um produto disponibilizado pelo mercado. A mudança da moradia de direito para mercadoria marca a transformação social que o neoliberalismo preconiza nas sociedades ocidentais. Na década de 1980 aponta Rolnik (2015) surgiu um novo paradigma de financiamento que pretendia ser capaz de atender as pessoas mais pobres através da expansão de um crédito pequeno, informal e gerador de renda que é o microfinanciamento. Ainda nessa perspectiva, o Estado possui o papel de prover condições para que os mercados operem. Nesse contexto, cenário político é marcado por processos de redemocratização, do ponto de vista econômico, o país é marcado por períodos de retomada do crescimento econômico. Nas áreas de habitação e saneamento, a mudança do paradigma de política pública do regime militar ocorreu somente no governo Fernando Henrique Cardoso, isto é, a partir de 1994.

A agenda de reformas do governo Fernando Henrique Cardoso visou rever esse paradigma: descentralizar a alocação dos recursos federais e introduzir princípios de mercado na provisão de serviços, mais particularmente abrir espaço para a participação do setor privado nessa área e introduzir uma política de crédito para o mutuário final (ARRETCHE, 2002, p.435).

Até a primeira metade dos anos 1990, não houve um enfrentamento por parte do Estado da questão habitacional. Essa lacuna, “passou a ser preenchida de forma

⁵³ Junto com o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial surgiu no período pós Segunda Guerra Mundial em um acordo chamado Bretton Woods, assinado em julho de 1944 por 45 países que queriam reorganizar a economia mundial após a guerra. O objetivo, no início de sua criação foi o de fornecer empréstimos aos países europeus. a presidência das duas instituições é dividida entre a Europa e os Estados Unidos, sendo o Banco Mundial presidido por um norte-americano, enquanto o FMI é presidido por um europeu. Os Estados Unidos é o país sede do Banco Mundial e FMI e é também o país que mais tem influencia sobre o Banco Mundial sendo seu principal fornecedor de capital. Entre 1968 e 1980 o Banco passa a oferecer empréstimos aos países subdesenvolvidos, durante esse período muitos países latino-americanos estavam passando por situações financeiras de crise e dívidas externas. De acordo com Toussaint, “há 75 anos essa organização é uma ferramenta de controle dos Estados Unidos e países aliados. O endividamento externo foi e continua a ser utilizado como instrumento de submissão dos devedores”. In: FOLTER, Regiane. Banco Mundial: o que é e como funciona? 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/banco-mundial/>. Acesso em 08 de set. de 2021.

descentralizada e fragmentada por estados e municípios empenhados em minimizar a enorme dívida social e urbana” (MARGUTI, 2018, p. 120). Nesse sentido vale destacar os casos das prefeituras de São Paulo e Porto Alegre em que ocorreram experiências de políticas habitacionais com participação da sociedade civil organizada através de movimentos sociais e de cooperativas habitacionais.

Com o avanço do neoliberalismo e não havendo um Estado propositivo em relação a políticas habitacionais, esse espaço ficou aberto para que outros agentes ocupassem e realizassem a produção habitacional. Nessa perspectiva, os anos 1990 representam o avanço do capital financeiro sobre a produção habitacional. Duas medidas representam esse momento ocorrido no final dos anos 1980 e durante os anos 1990. Os bancos comerciais absorveram as instituições criadas pelo BNH, centralizando no sistema bancário os capitais que eram centralizados no SFH e o FGTS que passou integralmente para a Caixa Econômica Federal. “No final da década de 1980 todas as sociedades e as associações de poupança e empréstimo (as SCIs [Sociedades de Crédito Imobiliário] e as APEs [Associações de Poupança e Empréstimo], operadoras de poupança) tinham passado a bancos os seus depositantes, parte dos funcionários e pontos de captação” (CARIELLO FILHO, 2011, p. 171).

Sob a presidência de José Sarney⁵⁴ (1985-1989), a maior produção de moradias deu-se em 1988 na área da habitação popular. “A duplicação da produção de moradias financiadas pelo FGTS, em 1987 e 1988, em relação aos dois anos anteriores, é seguida de uma acentuada queda em 1989, último ano daquele governo” (CARIELLO FILHO, 2011, p. 172). De acordo como dados da Caixa Econômica Federal, (*Apud* CARIELLO FILHO, 2011), o total de habitações financiadas com recursos do FGTS no governo de Sarney foi de 317.217 unidades habitacionais. Tal número sequer se aproxima do recorde construído de 366.808 unidades habitacionais produzidas apenas no ano de 1980, através do BNH, durante o governo João Figueiredo⁵⁵. Em 1990, durante o governo de Fernando Collor, “eram 49 as instituições que trabalhavam com carteiras de crédito imobiliárias, 26 delas vinculadas a bancos privados e 23 a bancos estaduais” (CARIELLO FILHO, 2011, p. 172).

⁵⁴ José Sarney, assumiu a presidência da Arena (Aliança Renovadora Nacional) em 1979. A Arena foi um partido político brasileiro criado em 1965 para dar sustento político à ditadura civil-militar. Logo terminado o bipartidarismo (que foi criado pelo regime militar) em 1979, Sarney torna-se o primeiro presidente do PDS (Partido Democrático Social), após dissidência com outras lideranças do partido, Sarney criou o Partido Frente Liberal e que, em 1985, em fusão com o PMDB, participou da fundação da Aliança Democrática que inverteu as posições no colégio eleitoral e venceu as eleições parlamentares na chapa composta com Tancredo Neves (o primeiro presidente eleito do período pós-ditadura). Neves faleceu antes de tomar posse, e em seu lugar assumiu seu vice-presidente José Sarney.

⁵⁵ João Batista de Oliveira Figueiredo foi último Presidente do Brasil durante a ditadura civil-militar, governou nos anos de 1979 a 1985.

O mesmo autor menciona que através de recursos do FGTS, entre os anos de 1985 e 1989, o investimento habitacional equivaleu a aproximadamente 2,2 bilhões de reais, (em valores atualizados para 2004 conforme menciona o autor). Com os recursos da poupança (SBPE)⁵⁶, ou seja, “para as camadas de renda média, Sarney investiu 12,9 bilhões de reais no financiamento de 478.892 moradias em todo o seu governo” (CARIELLO FILHO, 2011, p. 172). Enquanto que, em 1980, durante o governo de Figueiredo, o investimento havia sido um pouco superior a 2,9 bilhões de reais. O governo Figueiredo “investiu 21,7 bilhões para 982.517 moradias. Para as camadas de média renda, o valor unitário médio das habitações financiadas pelo SFH [entre 1979 e 1985] foi de 23,1 mil reais, enquanto no governo Sarney, de 26,9 mil reais, aproximadamente 16,5% maior; para as camadas de baixa renda o valor caiu mais de 10%” (CARIELLO FILHO, 2011, p. 172).

No governo Collor, ocorreu uma retomada do financiamento da habitação popular via FGTS: “169 mil unidades em 1990 e 356 mil unidades em 1991, com investimentos de 2,0 bilhões de reais e 5,7 bilhões, respectivamente; para as camadas médias (SBPE), 75 mil unidades em 1990 e 41 mil em 1991, com investimentos de 2,6 bilhões e 1,0 bilhão, respectivamente” (CARIELLO FILHO, 2011, p. 172). Logo no início de seu mandato, Fernando Collor, implantou o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), cujo objetivo era financiar muitas casas em pouco tempo. O governo federal, na ocasião contratou empresas privadas para a construção de 245 mil unidades habitacionais no prazo de 180 dias, “condições que se transformaram em 210 mil moradias construídas em 18 meses” (CARIELLO FILHO, 2011, p. 173). Já em 1992, ano do *impeachment* do presidente Collor não houve investimento na produção nem no financiamento habitacional.

Em relação a questão habitacional, os governos FHC (de 1994 à 1997 e de 1998 à 2002), investiram numa diversidade de programas rompendo com a rigidez e a padronização excessiva, oriundos do regime autoritário (MARICATO, 1998). Em contraposição ao modelo centralizador, adotado pelo governo federal em 1964 e sua política do BNH, o governo FHC se contrapôs e adotou quatro premissas que orientaram a questão habitacional em seus governos:

- (i) a focalização das políticas públicas voltadas para a área habitacional no atendimento das camadas populacionais de baixa renda (...) que concentram cerca de 85% do *déficit* habitacional brasileiro; (ii) a necessidade de descentralizar e aumentar o controle social sobre a gestão dos programas federais de habitação; (iii)

⁵⁶ O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE, era composto predominantemente por depósitos de pequenos aplicadores, geralmente eram utilizados para alimentar programas para a classe média (CARIELLO FILHO, 2011).

o reconhecimento, por parte do governo, de sua incapacidade de resolver sozinho o problema habitacional do país e da necessidade de tentar melhorar o funcionamento do mercado de moradias no Brasil; e (iv) o reconhecimento de que as políticas públicas não devem negligenciar a grande parcela da população de baixa renda do país que trabalha no setor informal da economia e/ou habita moradias informais (SANTOS, 1999, p. 22).

Entre os programas focais criados pelo governo FHC, encontram-se: Pró-moradia, Habitar Brasil, Carta de Crédito Individual e Associativo, e Apoio à Produção (MARICATO, 1998). Tais programas foram criados a partir da Secretaria de Política Urbana (Sepurb), criada em 1995 e que era vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Cariello Filho (2011, p. 181), defende que durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), “os preceitos da ideologia neoliberal foram aplicados amplamente à política habitacional, sob influência dos modelos de ‘ajustes estruturais’ patrocinados pelo capital financeiro por intermédio de seus organismos internacionais”. Nessa perspectiva, FHC lançou a Política Nacional de Habitação (PNH), lançado à época da II Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul em 1996. Outra medida de iniciativa do governo federal foi a criação da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento (SEPURB-MPO), de 1998, ano da eleição presidencial em que Cardoso seria reeleito. A proposta central era apoiar a política habitacional de mercado.

A Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, vinculada à Presidência da República que se responsabilizou pelas instituições ligadas à política habitacional funcionou até 2003 quando foi criado o Ministério das Cidades. (SANTOS, 2005). Durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2003), a Secretaria Nacional de Habitação estava subordinada ao Ministério de Planejamento e Orçamento. Marguti (2018, p. 121) menciona alguns programas habitacionais realizados durante o governo de FHC, que eram conduzidos pela SEPURB (Secretaria de Política Urbana):

Pró-Moradia e Habitar-Brasil (Habitar-Brasil-BID, a partir de 1999), foram responsáveis pela produção de, aproximadamente, 450 mil unidades habitacionais. Além disso, os dados da Sepurb apontam ainda a realização de 5.416 obras, por ambos os programas, com o aporte de R\$ 2,162 milhões para o benefício de 722.524 famílias, no período de 1995 a 1998.

Em 2000 foi criado o programa Morar Melhor, cujo objetivo foi melhorar as condições de saúde e qualidade de vida da população na faixa de renda de 0 a 3 salários-mínimos, “priorizando o atendimento às famílias cujos chefes fossem mulheres e aos domicílios em áreas de risco, insalubres ou em condições de degradação ambiental. O programa foi

responsável pela construção de cerca de 110 mil unidades habitacionais, das quais quase 60% na região Nordeste” (MARGUTI, 2018, p. 121). Santos (1999), defende que os principais programas habitacionais dessa época foram o Pró-Moradia e o Habitar-Brasil. Em ambos os programas, explica o autor:

cabe aos estados e municípios apresentarem projetos às instâncias federais que, então, decidem sobre a liberação ou não do financiamento, levando em conta, entre outras variáveis, a disponibilidade de recursos, a qualidade técnica do projeto, sua relação custo-benefício, sua adequação aos objetivos dos programas etc. (SANTOS, 1999, p. 23).

Ao receber o financiamento do Estado, o poder público local (prefeitura ou estado) realiza então as melhorias nas comunidades escolhidas (geralmente caracterizadas por elevado grau de informalidade) e legaliza a situação das famílias beneficiada (SANTOS, 1999). Grande parte da aplicação desses programas se concentra em atender a demanda de populações vulnerabilizadas socialmente, caracterizadas pela extrema pobreza que viviam em áreas habitacionais degradadas. Justamente por tais fatores, tais grupos sociais tornavam-se o público-alvo desses programas. Um fator que chama atenção desses programas habitacionais é que não havia contrapartida às populações beneficiadas, evidenciando o caráter assistencialista desses programas habitacionais (SANTOS, 1999). Em relação a fonte de financiamento desses programas, Santos (1999, p. 24), expõe que o Habitar-Brasil, é financiado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), enquanto o Pró-Moradia é financiado por um “fundo gerado a partir de contribuições mensais compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)”.

Abaixo, Santos (1999), apresenta uma tabela intitulada “Habitar-Brasil e Pró-Moradia: Síntese da Execução dos Programas — 1995/1998”, onde o autor expõe em números o resultado da aplicação desses programas.

Tabela 3: Dados dos programas Pró-moradia e Habitar Brasil.

Programas	Investimentos	Famílias	Empregos gerados	Municípios atendidos	Obras realizadas
Pró-Moradia	1.072	285.000	102.235	630	1.175
Habitar-Brasil	1.090	437.524	103.314	2.546	4.241

Fonte: (SEPURB, *Apud* Santos, 1999, p. 23).

A grande diferença que aparece no gráfico acima em relação aos dois programas é explicado pelo autor em relação a fonte de financiamento. Enquanto que os financiamentos concedidos através de recursos orçamentários, não precisam ser repostos, os financiamentos concedidos com recursos provenientes do FGTS têm necessariamente de ser ressarcidos a fim de evitar o seu esgotamento (SANTOS, 1999). Deste modo, conclui o mesmo autor,

as exigências financeiras (notadamente quanto à capacidade de pagamento de estados e municípios) para a aprovação dos financiamentos para o Pró-Moradia (que utiliza recursos do FGTS) sejam muito mais rígidas do que para o Habitar-Brasil, dado que os seus financiamentos (que utilizam recursos do OGU) são concedidos a fundo perdido (SANTOS, 1999, p. 24).

Outra linha de ação do governo federal no período de 1995 à 1998 em relação ao setor habitacional foi a chamada Carta de Crédito – FGTS. Tal política oferecia uma concessão de financiamentos diretamente a pessoas físicas com renda mensal de até doze salários-mínimos, portanto, uma faixa de renda bem acima dos grupos populacionais que recebiam o programa Habitar-Brasil e Pró-Moradia. A Carta de Crédito, “financiou cerca de US\$ 5 bilhões no período de janeiro de 1995 até junho de 1998 (mais do que o dobro do Habitar-Brasil e do Pró-Moradia somados), beneficiou aproximadamente 265 mil famílias e gerou cerca de 145 mil empregos” (SEPURB, 1998, *Apud* SANTOS, 1999, p. 25). Em vez de gerar concessão de financiamento imobiliário diretamente para construtoras, o que ocorria até 1994, através da Carta de Crédito, o Estado passou a oferecer diretamente ao cidadão o financiamento. De acordo com Santos (1999, p. 25), esse modelo, “garantiria maior liberdade de escolha para o cidadão, que poderia optar por uma série de alternativas que vão desde a compra de imóveis prontos novos ou usados (no modelo anterior o financiamento era concedido apenas para a compra de imóveis novos) até a compra de terrenos ou de materiais de construção”.

A Carta de Crédito era um programa de demanda espontânea, pois, o cidadão procurava uma agência da Caixa Econômica Federal e devia comprovar que sua renda estava dentro da faixa-alvo. Entre outros fatores, o cidadão também deveria comprovar que não era proprietário de nenhum imóvel na região onde morava e que tinha capacidade de pagar a prestação mensal do financiamento que não deveria passar 30% da renda familiar. Entre as modalidades de tal programa, o financiamento, poderia ser utilizado para a aquisição de um imóvel, reforma de algum imóvel, compra de materiais de construção, etc. (SANTOS, 1999). Cariello Filho (2011, p. 176-177) aponta que entre 1995 e 2003, “o Carta de Crédito consumiu cerca de 85% dos recursos destinados aos investimentos em moradia pelo FGTS — que em

1997 voltou a ser a mais importante fonte financeira da habitação —, e também a maior parte dos recursos próprios da Caixa Econômica Federal”.

Em suma, a política habitacional de FHC manteve características do BNH em alguns pontos e, em outros, adquiriu novas características estruturais e exacerbando o perfil empresarial, concentrador de renda e socialmente excludente (CARIELLO FILHO, 2011). A linha do mercado percorrida pelos governos FHC resultou em 25% da produção habitacional direcionada para a população de baixa renda (CARIELLO FILHO, 2011). Essa porcentagem, ficou excluída dos programas habitacionais realizados através do crédito e acabou recebendo a política assistencialista dos chamados programas focalizados.

5.5 Os entraves em torno da nova política habitacional e o avanço dos governos progressistas

No início dos anos 2000 presenciou-se a emergência de um presidente do Partido dos Trabalhadores à presidência da república. Contudo, este momento foi marcado também pelo avanço hegemônico dos circuitos globalizados do capital e das finanças.

Entre 1999 e 2009 o PIB brasileiro cresceu a uma taxa anual de 3,27%, enquanto a população ocupada aumentou a uma taxa anual de 2,29%. Ao mesmo tempo o salário mínimo teve reajuste nominal de 155% e aumento real de 73% entre janeiro de 2003 e março de 2010 (ROLNIK, 2015, p.263).

Maricato (2011) destaca que tal período deve ser dividido, pois, em seus primeiros anos de governo Lula (2002 – 2006), houve uma continuação, do ponto de vista econômico, ao governo FHC, quando o FMI guiava a política econômica do país. Porém no segundo governo de Lula (2006 - 2010), foi um período marcado pela mudança política e econômica. As marcas desse segundo período são a orientação desenvolvimentista guiada a partir de Dilma Rousseff que naquela ocasião assumia o cargo de Ministra-chefe da Casa Civil. Em relação ao desenvolvimentismo, vale destacar a definição mencionada por Maricato (2011, p. 31): “Um Estado forte que investe na construção de infraestrutura econômica e social e ainda na ampliação de conglomerados brasileiros privados, para torná-los competitivos no mercado internacional”.

Como resultado dessa visão desenvolvimentista do Estado, em janeiro de 2007, foi lançado o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), com o intuito de acelerar o crescimento econômico e aumentar o emprego. Conforme se pode ler no Decreto presidencial Nº 6.025 de 2007, o PAC era instituído com o objetivo de constituir, “medidas de estímulo ao

investimento privado, ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal” (BRASIL, 2007, Artigo 1).

Rodrigues e Salvador (2011, p. 130), explicam que tal programa continha uma previsão de investimento de “R\$ 503 bilhões, para o período 2007-2010, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos”. Com o investimento em infraestrutura o governo federal buscava eliminar os empecilhos do crescimento econômico e viabilizava o crescimento econômico empresarial. Além disso, havia

investimento privado e redução das desigualdades regionais. Os recursos iniciais para execução do PAC tinham origem prevista nos orçamentos das empresas estatais, no orçamento fiscal e da Seguridade Social da União e provenientes da iniciativa privada (BRASIL, 2007, *Apud* RODRIGUES; SALVADOR, 2011, p. 130).

Com o objetivo do governo federal de retomar o Estado como a instituição indutora do crescimento e desenvolvimento econômico e social, através do PAC, o poder executivo buscou estimular a produção e possibilitar que os benefícios sociais chegassem à população. Tal caminho foi buscado através do incentivo ao investimento privado, aumento do investimento público em infraestrutura e a remoção de obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento (BRASIL, 2007). A partir de 2002 o país, alçou outros rumos para a economia e para o desenvolvimento social, ancorados na ação do Estado.

Do ponto de vista da sociedade civil organizada vale dizer que o acúmulo de experiências e de militância advindo dos anos 1970 e 1980 repercutiram na criação de espaços de decisão política e culminaram na criação e participação de instâncias governamentais. Nesse contexto houve também conquistas jurídicas da sociedade civil no que tange o direito à moradia, tais como a criação do Estatuto da Cidade em 2001. Como forma de regulamentar o artigo 6º da Constituição Federal, que trata da Política Urbana, foi criado o Estatuto da Cidade pela Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Trata-se de uma conquista jurídica da sociedade civil e dos movimentos sociais que atuam em prol do direito à moradia. Tal marco jurídico regulamenta o capítulo Política Urbana da Constituição Federal de 1988. Nessa perspectiva, o Estatuto legitimaria o caráter de descentralização e de participação cidadão que é oriundo também da CF de 1988.

No entender de Rodrigues (2004, p.10), os artigos 182 e 183 da Constituição Federal “colocaram como premissa a função social da cidade, mas remeteram aos planos diretores

municipais para cidades com mais de 20 mil habitantes a aplicação dos seus preceitos”. No entanto, somente em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade é que tais artigos foram regulamentados de modo que a função social da propriedade e da cidade seja um aspecto que entre na pauta para que o direito à moradia seja implementado (RODRIGUES, 2004). A autora menciona que a Lei 10.257/01, “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (Cap. I, art. 1º, par. Único)” (RODRIGUES, 2004, p.11). Nesse sentido considera-se que o conjunto de princípios e instrumentos que estão contidos no Estatuto são mobilizados no sentido de orientar e planejar a gestão urbana dos municípios. Nessa perspectiva, contrariamente ao planejamento urbano que tinha sido adotado no país até 2001 e que prioritariamente visavam atender as demandas do campo econômico. A constituição do Estatuto e sua implementação resultam numa tentativa de configurar o planejamento urbano a partir de um viés político e com base nos direitos sociais (MANCINI, 2008). Embora a conquista jurídica seja um importante elemento, apenas o aspecto jurídico não garante a efetivação de um direito social. A conformação de forças numa sociedade é o elemento que direciona a partir da disputa entre os campos sociais e seus interesses, as políticas públicas e as ações que são tomadas pelo governo executivo.

Outra conquista advinda com o Estatuto da Cidade, lei nº 10.257/01, encontrava-se no capítulo IV que trata da Gestão Democrática da Cidade. No artigo 43 da lei consta:

Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (...) (ESTATUTO DA CIDADE, 2008, Artigo 43).

No sentido de conferir uma gestão democrática da cidade eram instituídas as conferências da cidade em três níveis (municipal, estadual e federal). Nesse caso, o Estatuto da Cidade prosseguia o caráter democrático e de participação cidadão que a Constituição Federal de 1988 outorgava. Entretanto, a sociedade deve ser entendida como um espaço que é composto de estruturas de poder ou campos sociais que são formados por sujeitos que reproduzem e impõem formas de estar e de ver o mundo (FALERO, 2008). Nessa perspectiva, entende-se que uma atuação da sociedade civil organizada no processo de construção permanente da cidadania é um movimento que tensiona o campo político do Estado e busca através de políticas públicas a efetivação dos direitos sociais. O campo das políticas públicas é

um setor de conflito onde divergem diferentes atores sociais que se relacionam de forma mais ampla no campo da sociedade civil. Como toda sociedade há setores que detém, dentro de sua estrutura social, não apenas o domínio econômico, mas também o político. Nesse sentido, o campo político é determinante para que os direitos sociais sejam reconhecidos por todas as estruturas de poder de uma sociedade.

Logo em 2003, primeiro ano do governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades (MCidades), pela medida provisória 103 e pela Lei Federal de 10.683 de 2003 (MARICATO, 2011), tal ministério foi criado na 1ª Conferência Nacional das Cidades (CNC). Além da criação do MCidades, a 1ª CNC também atuou na promulgação do Estatuto da Cidade. A promulgação do Estatuto da Cidade, enquanto base legislativa e normativa, com fins de articular a política habitacional e a instituição da Política Nacional da Habitação, foi construída a partir das conferências da cidade e do Conselho da Cidade. Dessa forma resultaram os dois eixos fundamentais da nova política urbana.

O primeiro ministro do MCidades foi Olívio Dutra, ex. Sindicalista e militante do Partido dos Trabalhadores, que havia sido prefeito de Porto Alegre, entre 1989-1993, época em que a política habitacional da cidade se destacou devido a gestão democrática do setor, incluindo movimentos sociais e cooperativas na gestão da política habitacional. A primeira secretária-executiva do MCidades foi Ermínia Maricato, militante do Movimento pela Reforma Urbana na Constituinte de 1988 e ex. secretária da Habitação de São Paulo durante o governo municipal de Luíza Erundina (1989-1992). Assim como em Porto Alegre, a administração municipal de SP também se destacou pela gestão democrática e pelo modo de autogestão na produção de moradias populares. Além dessas duas figuras, outras pessoas militantes de movimentos sociais também compuseram o MCidades. Portanto, a criação e a composição do MCidades contava com agentes políticos com experiência democrática na gestão da política habitacional.

Além do crescimento no contingente populacional urbano, de forma nítida nos últimos 50 anos, tendo este aumentado de 31,2% para 75,6%, a questão urbana foi um dos principais desafios do governo que iniciava em 2002. Outros três principais problemas que afetam as populações urbanas: a moradia, o saneamento ambiental (água, esgoto, drenagem e coleta e destinação de resíduos sólidos) e mobilidade e trânsito também se apresentavam como importantes desafios para a efetivação de políticas públicas (MARICATO, 2011). Portanto, em relação a temática habitacional, deve-se dizer que a questão urbana possuía uma demanda de políticas para atender diferentes áreas relacionadas a tal questão. Nesse sentido, era

necessário um investimento em política pública que enfrentasse questões que se acumularam com o decorrer dos anos.

Entre as ações do MCidades destacava-se a articulação entre as políticas federais e locais (municipais e estaduais) que havia sido descentralizada em governos anteriores. Bonduki (2009), afirma que através da articulação com quatro secretarias nacionais (Secretaria de Habitação, Sec. de Saneamento, Sec. de Mobilidade Urbana e Sec. de Programas Urbanos), o MCidades buscava articular políticas setoriais e enfrentar a questão urbana. Desta forma, o Ministério representava o principal suporte, administrativo e técnico, para a execução e consolidação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. No âmbito institucional o MCidades representou uma importante conquista dos movimentos sociais de luta pela moradia que encontraram em tal setor do governo federal um importante espaço para discutir e reunir as questões que dizem respeito ao direito à moradia mas que estavam deslocadas a outros ministérios. Maricato (2011) explica que a proposta do Ministério das Cidades surgiu a partir do Projeto Moradia que foi construído no Instituto Lula no final dos anos 1990.

O projeto Moradia “ênfatisa o caráter urbanístico da questão da moradia, ou seja, a possibilidade de separar uma proposta de habitação de uma proposta para as cidades e propunha, entre outros aspectos a criação do Ministério das Cidades e da Habitação” (MARICATO, 2011 p.7). De acordo com Bonduki (2009), o Projeto Moradia surgiu em 1999 por um pedido do Instituto Cidadania a fim de elaborar um plano para equacionar o problema habitacional no país. A proposta tinha como coordenadora geral a arquiteta Clara Ant (arquiteta, ex. Deputada estadual e militante do Partido dos Trabalhadores), junto a ela, participaram da coordenação do projeto André Luiz de Souza, Ermínia Maricato⁵⁷, Evaniza Rodrigues⁵⁸, Iara Bernardi⁵⁹, Lúcio Kowarick⁶⁰, Nabil Bonduki⁶¹ e Pedro Paulo Martoni Branco⁶².

Lançado em 2000, o projeto tinha três dimensões – gestão e controle social, projeto financeiro e urbano fundiário – e o enfrentamento da questão não apenas no âmbito do governo federal, mas considerando o conjunto dos agentes que têm alguma responsabilidade no problema da habitação, público e privado (BONDUKI, 2009, p.9).

⁵⁷ Arquiteta Urbanista e professora da USP, foi militante do Partido dos Trabalhadores, apresentou a proposta de Reforma Urbana popular na Reforma Constituinte de 1988.

⁵⁸ Militante da União Nacional por Moradia Popular – UNMP.

⁵⁹ Ex. Deputada federal e militante do Partido dos Trabalhadores.

⁶⁰ Professor de Ciência Política da USP e pesquisador de estudos urbanos.

⁶¹ Arquiteto urbanista, professor da USP e militante do Partido dos Trabalhadores.

⁶² Economista.

O Projeto Moradia, explica Bonduki (2009), propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da Federação, que atuariam de forma estruturada sob a coordenação de um ministério, ainda por ser criado, que foi o Ministério das Cidades. Além disso, o controle social do Projeto seria exercido pelo Conselho Nacional das Cidades e órgãos nos estados e municípios, “aos quais caberia gerir fundos de habitação, que deviam concentrar recursos para subsidiar a baixa renda” (BONDUKI, 2009, p.9). Era imprescindível, aponta o autor, que se aprovasse o Fundo Nacional de Habitação, que desde, 1991 estava em tramitação no Congresso Nacional. Tal fundo destinado para a habitação era uma demanda reivindicada pelos Movimentos de Moradia desde o final da década de 1980.

A partir do Ministério das Cidades e da ação dos movimentos sociais tentava-se criar espaços democráticos que pautassem a política habitacional de forma participativa da sociedade civil organizada. Nesse sentido, o Conselho das Cidades e as Conferências das Cidades (em seus três âmbitos – municipais, estaduais e federais), demonstram os espaços de disputa e de construção política que era pautado a partir da sociedade civil organizada, desde os movimentos sociais de luta pela moradia. Maricato (2011) defende que entre os objetivos perseguidos pela luta democrática está o de realizar o controle social sobre o Estado por meio de conselhos participativos. Nessa perspectiva, compreende-se que o estabelecimento e a atuação das conferências e do Conselho das Cidades foram espaços articulados com este horizonte de realizar um controle social do Estado. O embate era travado no sentido de direcionar a política habitacional e urbana a partir do viés dos movimentos sociais e demais entidades da sociedade civil organizada ou pautar projetos e discussão a partir do campo econômico, do setor empresarial.

O Estatuto das Cidades que havia sido aprovado em 2001, através da Lei nº 10.257, representou um passo importante da formatação de uma política urbana participativa e com controle social (TONELLA, 2013). Para Bonduki (2009) tratou-se de imprescindível instrumento para facilitar e baratear o acesso à terra, combatendo a especulação com imóveis ociosos. Nesse sentido, a partir do MCidades foi organizado o processo de conferências municipais, foram “realizadas em 3.457 dos 5.561 municípios do país, culminando com a Conferência Nacional, em outubro de 2003 (BRASIL, 2004).

A cada três anos o Conselho Nacional das Cidades promovia a Conferência Nacional das Cidades. Os delegados e delegadas que participavam da Conferência Nacional eram escolhidos nas conferências estaduais, participavam: gestores, administradores públicos e legislativos (federais, estaduais, municipais e distritais); movimentos sociais populares,

trabalhadores, por suas entidades sindicais, empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais e Organizações Não Governamentais com atuação na área do Desenvolvimento Urbano.

Entre 2003 e 2005 foram realizadas as 1ª e a 2ª Conferência Nacional das Cidades, dando início as primeiras discussões sobre a construção do Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano. A 1ª Conferência Nacional das Cidades ocorreu entre os dias 23 a 26 de outubro de 2003 em Brasília. Tal evento contou com a presença de

3.347 municípios dos 26 Estados e Distrito Federal (...), representantes de entidades de classe e profissionais, movimentos sociais, ONGs, universidades, empresários, governos e parlamentares de todas as esferas da Federação, totalizando 2.510 delegados, apresentaram propostas relacionadas à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU (CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES, 2006, p. 9).

A 1ª Conferência Nacional das Cidades possibilitou o direcionamento das políticas setoriais entre habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e planejamento e gestão do solo urbano, ambas desenvolvidas pelo Ministério das Cidades. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005). Em relação as Conferências Municipais e Estaduais, as resoluções do Conselho Nacional das Cidades (2006), registra que foram feitas 3.850 emendas ao documento encaminhado pelo Ministério das Cidades, que foram sistematizadas, analisadas e votadas. Como resultado desse processo, produziram-se “princípios e diretrizes para a PNDU a partir do lema ‘Cidade para Todos’ e do tema ‘Construindo uma Política Democrática e Integrada Para as Cidades’” (CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES, 2006, p. 9). Além disso, a 1ª conferência também instituiu o Conselho Nacional das Cidades (CNH), órgão que resultou de um processo abrangente de participação da sociedade civil na 1ª Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003. Tratava-se de um “órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, permanente, deliberativo e fiscalizador, conforme suas atribuições, e integrante da estrutura do Ministério das Cidades” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2003, p. 15). A partir do Conselho Nacional das Cidades, em 2004, foi aprovada a Política Nacional de Habitação (PNH) (LIMA; ZANIRATO, 2014). Nesse sentido, a política habitacional passa a ser pautada a partir da relação entre o Estado (Ministério das Cidades) e a sociedade civil organizada (conferências das cidades e CNH).

O Conselho Nacional das Cidades passou a representar um importante instrumento de elaboração de políticas urbanas. Isso pressupõe, segundo a sua composição, a possibilidade de

explicitação de interesses entre as esferas de poder e a sociedade organizada. Nesse sentido compreende-se que havia todo um sistema de planejamento da política urbana que passava por diferentes órgãos e, a participação da sociedade civil organizada era imprescindível para o funcionamento do sistema. Nas resoluções da 1ª Conferência Nacional das Cidades, ocorrida em 2003 em Brasília, o MCidades era apontado como uma instituição cujo objetivo era:

Garantir o direito à cidade a todos os seus habitantes, promovendo a universalização do acesso à terra urbanizada e à moradia digna, ao saneamento ambiental, à água potável, ao trânsito e à mobilidade com segurança, e ao ambiente saudável, por meio da gestão democrática (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2003, p. 2).

Esses espaços de discussão, de debate e de deliberação em relação a temática da política urbana, decidiu sobre os princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, as diretrizes da PNDU, os objetivos da PNDU, as ações da PNDU a institucionalização e implementação da PNDU e o Conselho Nacional das Cidades (CNH). Através das conferências, realizadas nas três esferas (municipais, estaduais e federais), constituía-se a PNDU, cujos princípios eram: Direito à Cidade, Moradia digna, Saneamento ambiental e público, Transporte público, Função social da cidade e da propriedade, Gestão democrática e controle social, Inclusão social e redução das desigualdades, Sustentabilidade financeira e socioambiental da política urbana, Combate à discriminação de grupos sociais e étnico-raciais, Combate à segregação urbana, Diversidade socioespacial (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2003). Portanto, havia uma ampla gama de princípios que fundamentavam a nova política nacional urbana. Ao mesmo tempo em que tal processo era realizado num viés democrático e participativo.

Em relação ao objetivo da PNDU consta: reduzir o *déficit* habitacional, promover o acesso universal ao saneamento ambiental, gestão integrada e sustentável da política de saneamento ambiental garantindo a qualidade e quantidade de água para o abastecimento público, ampliar a mobilidade urbana com segurança priorizando o transporte coletivo, promover a melhoria do planejamento e da gestão territorial de forma integrada articulando administrações locais e regionais, promover a diversificação dos agentes promotores e financeiro, incentivando e apoiando “a atuação e a formação de cooperativas e associações comunitárias de autogestão na implementação de políticas, programas e projetos de desenvolvimento urbano, habitação e gestão ambiental” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2003, p. 10), promover a regulamentação e aplicação do Estatuto da Cidade, democratizar o

sistema de informações e integrar as ações de política urbana com as ações de geração de emprego, trabalho e renda (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2003).

Os principais pontos deliberados, na 1ª Conferência, deram as referências para as Políticas Nacionais na área do desenvolvimento urbano e produzindo um redirecionamento das ações e programas do Ministério das Cidades (CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES, 2006). Por sua vez, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) foi elaborado num processo participativo sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação e do MCidades. É um dos instrumentos mais importantes para a implementação da nova Política Nacional de Habitação (BONDUKI; ROSSETO, 2008). Junto ao MCidades, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) atuava num sentido de garantir a implementação da Política Nacional de Habitação (PNH), que buscava também uma articulação entre os demais entes federados para a aplicação de políticas públicas que assegurassem a concretização do direito à moradia. Nesse sentido o processo em torno da nova PNH era realizado mediante participação direta da sociedade civil, que através das conferências nacionais e estaduais participavam e deliberavam sobre as questões relacionadas à habitação. Para Navarrete (2008, p.107), o principal objetivo da Política Nacional de Habitação foi o de “retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população”. Nessa perspectiva, em 2004,

o Conselho Nacional das Cidades aprovou a Política Nacional de Habitação por meio da qual foi instituído o Sistema Nacional de Habitação (SNHIS) e foram definidas as diretrizes fundamentais que passaram a orientar a ação do governo na área da habitação (BONDUKI; ROSSETTO, 2008, p.34).

Embora houvesse certa incorporação de algumas propostas do Projeto Moradia na nova Política Nacional de Habitação (PNH), Bonduki, (2009) menciona que a parte do campo econômico do governo federal se opôs ao PNH, além de impor algumas exceções. Nesse viés, o autor afirma que prevaleceu a visão bancária da Caixa Econômica Federal, sem alterações na concessão do crédito para a política habitacional. O Fundo Nacional de Habitação “encontrou forte oposição na equipe econômica e apenas foi aprovado em 2005 e instalado em julho de 2006. Em vez de ser institucionalizado como um fundo financeiro, foi instituído como um fundo orçamentário, limitado a cumprir seu papel” (BONDUKI, 2009, s/p). A disputa em torno da política habitacional repercute a tensão que os campos políticos e econômicos travavam dentro do Estado. A luta pela hegemonia, conforme sugere Gramsci é uma disputa que não acontece apenas na sociedade civil, mas no Estado.

Nessa perspectiva a 1º CNC, teve como principais marcas: a aprovação e constituição do Conselho das Cidades; na área da habitação, o estabelecimento do princípio da moradia digna como direito fundamental humano e horizonte das políticas habitacionais; aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que foi regulamentado como lei em 2005 (Lei 11.124/05) e a aprovação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Além disso foi deliberada a reorientação dos investimentos públicos para o atendimento da população de até cinco salários-mínimos; estabeleceu também os parâmetros para a PNDU com integração de políticas setoriais (mobilidade urbana e transporte, saneamento básico e planejamento urbano com participação social) (3º CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES, 2010).

Em relação a 2º Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2005, vale dizer que foi realizada sem a presença do MCidades que havia sido composta desde 2003. Em julho de 2005, Olívio Dutra deixava o MCidades, função que passava a ser ocupada por Márcio Fortes, do Partido Progressista e ex. Secretário executivo do Ministério da Agricultura de FHC. Junto com Olívio, parte da equipe que compunha o MCidades também deixava o cargo. Essa mudança representava a guinada na política habitacional que a partir de então seria realizada e culminaria com o programa Minha Casa, Minha Vida criado em 2009. De acordo com Rolnik (2015), esse acontecimento significou o maior golpe que o setor econômico do governo federal deu no setor do MCidades que pautava a reforma urbana. Após o estouro do escândalo de corrupção chamado de “mensalão”⁶³, o governo federal passou a dar mais espaço para partidos políticos conservadores e ligados ao setor empresarial (ROLNIK, 2015). Nesse sentido que o MCidades⁶⁴ passou a ter como ministro Márcio Fortes do Partido Progressista.

Durante a 2º CNC foi aprovado o princípio da gestão democrática, da participação e do controle social, como uma das diretrizes da PNDU. Em relação ao setor da Habitação, foi definida como prioridade a regularização fundiária, a prevenção das ocupações de riscos, o enfrentamento dos problemas habitacionais nas regiões metropolitanas, onde estão concentradas grupos vulnerabilizados. Também foi decidida a necessidade do combate a segregação sócio espacial nas cidades e por fim, a regulamentação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Outros debates e deliberações se deram em torno da

⁶³ O escândalo de corrupção chamado pela mídia convencional de “Mensalão” consistiu nos repasses de fundos que as empresas privadas, que faziam doações a diversos partidos em troca de apoio político. Entre os partidos políticos que faziam parte do escândalo estavam: PTB, PSDB, PMDB, PP, PT, DEM, entre outros.

⁶⁴ Após a saída de Olívio Dutra, os ministros do MCidade foram: Márcio Fortes de Almeida/PP (2005-2010). Durante o Governo Dilma Rousseff: (2011-2016); Mário Negromonte/PP (2011-2012); Aguinaldo Ribeiro/PP (2012-2014); Gilberto Occhi/PP (2014-2015); Gilberto Kassab/PSD (2015-2016); Inês da Silva Magalhães (2016-2016). Durante o governo de Michel Temer: Bruno Araújo/PSDB (2016-2017); Alexandre Baldy/PP (2017-2018).

necessidade do marco regulatório do saneamento básico, nesse caso, debateu-se sobre a necessidade de avançar na elaboração de políticas municipais de saneamento integradas aos Planos Diretores⁶⁵ e foi lançada na conferência a Campanha Nacional do Plano Diretor (3ª CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES, 2010).

Como forma de preparação para a 2ª Conferência Nacional das Cidades, foram realizadas conferências municipais e estaduais em 3.120 municípios, os 26 Estados mais o Distrito Federal. Portanto, 337 municípios a menos em relação a 1ª CNC, realizada em 2003. Em relação as conferências municipais, foram realizadas 896, já em relação as conferências estaduais, foram realizadas 243 conferências regionais, totalizando 1.139 conferências da cidade no país.

Conforme se pode ver no quadro abaixo, relativo ao relatório final quantitativo sobre a adesão ao processo das Conferências das Cidades de 2005, apresenta-se o número de cidades onde ocorreram conferências em 2005.

Quadro 3: Informações sobre o número das Conferências da Cidade realizadas nas três esferas.

Estado	Conf. Municipais	Conf. Estaduais	Conf. Municipais	Conf. Estaduais
AL	2	5	1	2
AM	1	-	-	-
AP	-	-	8	-
BA	10	11	14	13
CE	34	-	87	55
DF	-	-	-	-
ES	10	-	32	2
GO	10	5	50	2
MA	5	16	1	18
MG	58	16	51	37
MS	6	-	42	-

⁶⁵ Plano Diretor é o planejamento obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, que deve ser realizado com o objetivo de organizar o crescimento da cidade. A regulamentação do Plano Diretor está no Estatuto da Cidade (lei nº 10.257/2001), de acordo com a normativa é determinado as regras para a execução das políticas urbanas nos municípios.

MT	7	6	-	13
PA	3	5	8	5
PB	48	6	33	4
PE	10	5	27	7
PI	-	-	9	5
PR	8	4	19	18
RJ	10	-	53	4
RN	46	-	122	-
RO	19	-	18	2
RS	71	11	71	17
RR	-	-	13	-
SC	56	9	53	22
SE	1	-	1	3
SP	239	4	217	7
TO	-	6	1	7
TOTAL	896	243	2224	

Fonte: (CONSELHO DAS CIDADES, 2006, p.12)

A 3ª Conferência Nacional das Cidades, ocorreu no ano de 2007, mesmo ano em que o governo federal lançava o PAC, conforme foi mencionado no início do capítulo. No quadro abaixo se pode perceber a participação da sociedade civil nas Conferências da Cidade entre os anos de 2003 a 2010.

Quadro 4: Informações sobre o número de participantes da sociedade civil nas 4 primeiras conferências da cidade em seus três âmbitos.

	1º Conferência	2º Conferência	3º Conferência	4º Conferência
Municipais	1430	896	1554	2248
Regionais	150	243	150	34
Total de Municípios	3457	3120	3277	2282

Estaduais	27	27	27	27
Nacionais (nº de delegados)	2095	1820	2040	2047

Fonte: (3ª CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES, 2010, p. 5).

A ideia das Conferências e dos Conselhos era o de fazer com que a política habitacional fosse construída na relação entre Estado e sociedade civil organizada, a partir de órgãos e instituições democráticas que permitissem ampla participação e decisão com bases na CF e nos direitos sociais. Portanto, o elemento político era o horizonte perseguido pelos diversos grupos sociais que estavam fazendo parte do processo. A guinada que o governo federal dá, a partir de 2006, afeta diretamente o campo social que articulava políticas do setor habitacional.

Em 2007, o Governo Federal, através da Secretaria Nacional de Habitação iniciou a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que era uma etapa de consolidação da Política Nacional de Habitação. A nova Política Nacional da Habitação, que havia sido discutida na 1ª CNC, cujo centro situava-se o Sistema Nacional de Habitação, tinha como componentes principais: “a Integração Urbana de Assentamentos Precários, a Provisão da Habitação e a Integração da Política de Habitação à Política de Desenvolvimento Urbano, que definem as linhas mestras de sua atuação” (BRASIL, 2004, p. 59). A fim de implementar a Política Nacional de Habitação, o sistema contava com instrumentos que viabilizassem políticas habitacionais para enfrentar o *déficit* habitacional através de ações integradas e articuladas nos três níveis de governo, “com a participação dos Conselhos das Cidades, Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais” (BRASIL, 2004, p. 59). Em suma, diversos atores participaram da construção da Política Nacional de Habitação através de seminários, conferências, discussões e articulações. O objetivo foi a retomada do processo de planejamento do setor habitacional garantindo novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população (NAVARRETE, 2008). Nessa perspectiva, foi criada a Lei 11.124 de 2005, do FNHIS, cujo objetivo era: “subsidiar a urbanização de assentamentos precários e construção de moradias para a baixa renda através da transferência aos municípios e estados, sempre que instituam seus fundos, políticas e conselhos de habitação” (CONSELHO DAS CIDADES, 2006, p. 9).

A Lei nº 11.124, representou um novo marco institucional que criou o Sistema Nacional de Habitação (SNH) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) (EMILIANO, 2016). O Sistema Nacional de Habitação era instituído com o objetivo de:

I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (BRASIL, 2005, artigo 2).

Em relação a sua composição, o SNH era estruturada da seguinte forma:

I - Ministério das Cidades, órgão central do SNHIS; II – Conselho Gestor do FNHIS; III – Caixa Econômica Federal – CEF, agente operador do FNHIS; IV – Conselho das Cidades; V – conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios (...); VI – órgãos e as instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação; VII – fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS; e VIII – agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação – SFH (BRASIL, 2005, artigo 5).

Do ponto de vista político, o SNH representou uma conquista da sociedade civil, através de diferentes movimentos ligados a luta pela moradia que, desde 1989, a partir de um processo de coleta de assinaturas visavam construir o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular⁶⁶ realizado no Brasil.

Através do Programa de Apoio à Produção Social da Moradia, o FNHIS conferia atendimento a famílias cuja renda familiar não ultrapassasse a R\$1.300,00⁶⁷. Tais famílias deveriam estar organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, ou associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos. A lei 11.124/05

definiu que a gestão do fundo deveria se dar através de um conselho composto por representantes de vários segmentos da sociedade civil e do poder público. Tratava-se

⁶⁶ De acordo com o Artigo 61, §2 da Constituição Federal Brasileira de 1988 é permitida a apresentação de projetos de lei pelos poderes Legislativo, Executivo e pela iniciativa popular. “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”. Disponível em: https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/art_61_.asp. Acesso em 23 de nov. 2020.

⁶⁷ Em 2005, o salário mínimo no Brasil era de R\$ 300,00. Portanto, 1.300,00 R\$ equivalia a cerca de 4,3 salários-mínimos.

assim de um instrumento legal, com vistas à adequação institucional da política habitacional às necessidades atuais do setor (EMILIANO, 2016, p.38).

Emiliano (2016) aponta que o Sistema Nacional de Habitação propôs a criação de dois subsistemas: Habitação de Mercado e Habitação de Interesse Social. Rolnik (2015), aponta que tais subsistemas de habitação eram separados de acordo com o perfil da demanda e ambos tinham diferentes fontes de recursos. Rolnik (2015), explica que os recursos do FNHIS são oriundos do Orçamento Geral da União, o MCidades foi caracterizado como o gestor do FNHIS e a Caixa Econômica Federal, o agente operador. Embora a criação do FNH tenha sido realizada em 2003, o setor econômico do governo federal postergou sua criação para o final de 2006. Nesse sentido, complementa a mesma autora, os recursos destinados entre 2006 e 2008 ao FNHIS “foram basicamente destinados para apoiar a elaboração de planos municipais e estaduais de habitação, além de algumas poucas ações na área de urbanização de favelas” (ROLNIK, 2015, p. 298).

Desde 2003 o MCidades estava em um processo em conjunto com o Conselho das Cidades e suas respectivas conferências (municipais, estaduais e federal), na produção da política habitacional de forma democrática e participativa. Esse caminho percorrido foi quebrado em 2005 com o redirecionamento do Mcidades que foi reformulado e suas lideranças substituídas. Mesmo assim, a Secretaria Nacional de Habitação buscou manter a construção de um sistema de produção da política nacional de habitação, que fosse voltada para a habitação popular, através da implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Tal projeto que foi aprovado em 2005, mas que ficou por longos 14 anos adormecido nas gavetas do parlamento desde 1991, quando, por iniciativa popular, tal projeto tinha sido apresentado. Através do “SNHIS/FNHIS previam-se fundos articulados nos diferentes níveis federativos, todos controlados socialmente por conselhos com participação popular e com ações planejadas em Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS)” (AMORE, 2015, p. 16). Portanto, deste ponto de vista o Plano Nacional de Habitação buscava seguir o caminho percorrido pelo MCidades e pelo CNC. Nessa perspectiva, os Planos seriam os responsáveis por definir as necessidades habitacionais de cada município, bem como apresentar uma estratégia para enfrentá-las, de forma democrática e participativa.

No entanto, esse plano foi substituído por um programa cujo foco não era a habitação. Nesse caso, os programas PAC I e PAC II destinou recursos de alta monta para a regularização, urbanização, produção habitacional, saneamento público entre outros aspectos, investindo na infraestrutura e modificando as paisagens urbanas a partir da administração em

parceria do Estado com o setor empresarial. Aos poucos o SNHIS foi sendo abandonado pelo governo ao mesmo tempo em que dois programas habitacionais, o PAC - Urbanização de favelas, em 2007 e o Programa Minha Casa, Minha Vida, a partir de 2009, interromperam o processo da questão habitacional a partir do PNH.

Com o programa MCMV o arranjo financeiro através da produção em massa de moradias passou a vigorar como o principal programa habitacional do governo. Em janeiro de 2007, o governo federal anunciou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). As ações do PAC I ocorreram entre 2007 e 2010, e do PAC II durante o mandato da presidenta Dilma Roussef⁶⁸ (de 2010 à 2014 e de 2014 à 2016).

Rodrigues e Salvador (2011), apontam que as medidas do PAC foram organizadas em cinco eixos: a) investimento em infraestrutura; b) medidas institucionais e econômicas de estímulo ao crédito e ao financiamento; c) desoneração e administração tributária; d) melhoria do ambiente de investimento; e) medidas fiscais de longo prazo (BRASIL, 2007). E, em 2010, o governo Dilma, lançou o PAC 2, que estava dividido em seis novos eixos, “que abrangem projetos de infraestrutura em todo Brasil: PAC Cidade Melhor; PAC Comunidade Cidadã; PAC Minha Casa, Minha Vida; PAC Água e Luz para Todos; PAC Transportes e PAC Energia (BRASIL, 2010).

O período pós-2008, portanto, após o estouro da crise hipotecária e financeira nos Estados Unidos, foi marcado pela “retomada do papel dos bancos e fundos públicos, na provisão de crédito e na alavancagem dos investimentos públicos e privados, por meio de programas como o PAC e o Minha Casa Minha Vida” (ROLNIK, 2015, p. 564). O setor imobiliário teve um grande impulso de crescimento nas cidades brasileiras, isso se deu devido à expansão e maior disponibilidade de subsídios públicos ao crédito para a produção habitacional, associadas ao crescimento da economia (ROLNIK, 2015). Para Cardoso (*Apud* MUDO, 2017, p.54), o programa MCMV,

⁶⁸A presidenta Dilma Roussef não terminou seu segundo mandato como presidenta da república devido a um golpe de Estado parlamentar realizado contra seu governo. O processo denominado de “impeachment” foi iniciado em abril de 2016 e foi realizado com base em três eixos: três eixos (combate ao PT, profusão nas mídias tradicionais do discurso anti-corrupção e a pauta econômica neoliberal). Para dar sustentação a articulação institucional realizada pelo então presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha, o vice-presidente da república Michel Temer e Aécio Neves (senador que foi derrotado por Dilma Roussef no pleito de 2014). Duas acusações foram feitas contra a então presidenta em relação a política fiscal: 1º dizia-se que havia um atraso no repasse de recursos a bancos públicos responsáveis pelo pagamento de obrigações públicas; 2º Dilma foi acusada de editar créditos suplementares sem autorização do Congresso Nacional em 2015. FARIA, Glauco. Cinco anos do golpe contra Dilma: um crime continuado. 31/08/2021. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/cinco-anos-golpe-impeachment-dilma/>. Acesso em 03 de mai. de 2023.

foi criado prioritariamente não para reduzir o *déficit* habitacional, mas para responder a uma crise financeira mundial, cuja opção do governo federal, à época, foi de dar continuidade ao aquecimento da construção civil já iniciado com as obras do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento.

Tal paradigma adotado pelo Estado direcionou a política habitacional para a construção em massa de moradias, de modo que, quantitativamente tal programa habitacional teve grande destaque. Por outro lado, entre o fim de 2008 e início de 2009, o setor da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais, que estavam enfraquecidos pelo desmonte do MCidades e com o esvaziamento do Conselho das Cidades, os movimentos de luta pela moradia realizaram diversas atividades de mobilização, ocupações e manifestações. Entre as mobilizações, no início de 2009, os movimentos tiveram audiências com o então presidente para apresentar propostas para serem incorporadas ao pacote habitacional que estava sendo preparado pelo governo executivo (ROLNIK, 2015). A modalidade do programa Minha Casa, Minha Vida-Entidades é resultante dessa negociação entre o governo executivo e setores da sociedade civil organizada.

5.6 Do “pacote” empresarial ao “programa” habitacional: o caso do Minha Casa Minha Vida

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) foi lançado em 2009, oriundo da Medida Provisória 459/2009 a qual foi convertida na Lei nº 11.977, datada de 07 de julho de 2009. Rolnik (2015) menciona que desde o final de 2008, o governo federal mantinha diálogo com setores empresariais e investidores e, nesse viés, articulava-se a criação de um “pacote habitacional” que foi apresentado ao presidente Lula no final de 2008. O “pacote habitacional” foi projetado por empresários atingidos pela crise de 2008. Sob a liderança da Gafisa (empresa do ramo da construção, uma das maiores construtoras do país) e pela Câmara Brasileira da Indústria e da Construção (CBIC), o setor empresarial intensificou o lobby junto ao Ministério da Fazenda a fim de implementar o ‘pacote habitacional’.

As negociações iniciais entre os empresários do setor e o Ministério da Fazenda se deram sem a participação do Ministério das Cidades ou da equipe que estava formulando o Plano Nacional da Habitação, sem nenhuma interlocução com o Conselho das Cidades ou com o Conselho da Habitação, e sem o diálogo com o SNHIS e seu fundo recém regulamentado (ROLNIK, 2015, p. 300).

De acordo com Rolnik (2015, p. 300), ‘o pacote habitacional’, apresentado pelo setor empresarial ao poder executivo consistia em:

Por meio de subsídios diretos ao comprador, o governo viabilizaria a compra das 200 mil unidades que as construtoras capitalizadas estavam preparadas para lançar no mercado – operação que estaria ameaçada pela crise se não houvesse essa intervenção estatal. Esses subsídios seriam dados na forma de aportes para os compradores finais, além de maior facilidade nos créditos hipotecários, com a introdução de um fundo garantidor dos empréstimos.

Entretanto, Lula, no entender de Rolnik (2015) politizou o ‘pacote habitacional’, aumentando o número de casas a serem construídas, de 200.000 para 1 milhão, aumentava também a parcela do programa que deveria ser dirigida aos setores populacionais de baixa renda. No projeto empresarial, a ideia era direcionar 20% das construções de unidades habitacionais para o setor de baixa renda. O foco do projeto habitacional era atingir o segmento econômico.

A ideia de acrescentar uma faixa, totalmente subsidiada e por fora do crédito hipotecário, para a baixíssima renda, a chamada ‘faixa 1’, para a qual prefeitos e governadores indicariam os beneficiários, já constava de propostas para o ‘pacote’ trazidas pela Caixa [Econômica Federal] (ROLNIK, 2015, p. 301).

O governo federal realizou reuniões e ajustes ao “pacote” que mudou de status para transformar-se em “programa habitacional” denominado de Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). O PMCMV compreendia o Programa Nacional de Habitação Urbana PNHU e o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR. A finalidade do PMCMV era a de criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais, requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até dez salários-mínimos (BRASIL, 2009). Oliveira (2017) argumenta que o PMCMV, não surgiu apenas com o objetivo de combater o *déficit* habitacional brasileiro e assegurar o direito à moradia, apenas, mas o de impulsionar o crescimento econômico.

O PMCMV faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, que constitui uma série de ações e medidas que visam acelerar o crescimento econômico por meio de investimentos públicos em diversas áreas de infraestrutura (OLIVEIRA, 2017, p.5).

O mesmo autor ainda explica que o PMCMV teve duas fases de implementação. A primeira, vigente de 2009 a 2011 e a segunda que perdurou de 2011 a 2014. A terceira fase do programa seria de 2016 à 2018. Os beneficiários do PMCMV eram divididos em 3 segmentos ou faixas:

Para aquelas famílias que possuem renda de até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), doravante designadas como famílias com renda da “Faixa I”, são garantidos subsídios financeiros para a aquisição, produção e requalificação de imóveis residenciais urbanos. Para as famílias que recebem entre R\$ 1.600,00 e R\$ 5.400,00 (cinco mil e quatrocentos reais), que compreendem as faixas II e III de renda familiar, são oferecidas condições especiais de financiamento imobiliários com os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (OLIVEIRA, 2017, p.5).

Para a primeira faixa, oferecia-se um produto subsidiado pelo governo federal, construído por empresas privadas, mas, distribuído pelos governos locais, as prefeituras municipais. As prefeituras também definiam quem eram os beneficiados do PMCMV, com base nos cadastros de demanda (ROLNIK, 2015).

A segunda faixa (famílias com renda mensal entre 1,6 mil reais e 3,1 mil reais) também é beneficiada por subsídios, mas em menor grau. Os compradores nessa condição dispõem de um subsídio direto que vai até 23 mil reais, cerca de 20% do limite de preço da unidade no momento da assinatura do contrato (ROLNIK, 2015, p. 304).

Já a Faixa 3, compreendia grupos populacionais com renda média de até 5 mil reais, para os beneficiados das faixas 2 e 3, tanto a construção quanto a comercialização das casas era feita diretamente pelas empresas privadas que construíam os imóveis. Rolnik (2015) menciona que após o lançamento do PMCMV, as incorporadoras recuperaram o valor de suas ações na Bolsa de Valores. Em relação às faixas de renda que eram beneficiadas pelo programa, vale salientar que ao decorrer dos diferentes governos, as faixas de renda sofreram alterações.

Em 7 de julho de 2009, foi publicada a Lei 11.977, de 2009 que instituía o programa Minha Casa Minha Vida. Tal programa habitacional compreende o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) (BRASIL, 2009). Através desta lei, autorizava-se a União a:

transferir recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS; IV - a autorização para a União conceder subvenção econômica tendo em vista a implementação do PMCMV em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes; V - a autorização para a União participar do Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab; e VI - a autorização para a União conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (BRASIL, 2009, Artigo 1).

No segundo artigo da lei tratava-se da finalidade do PMCMV que era “criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas

famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários-mínimos, que residam em qualquer dos Municípios brasileiros” (BRASIL, 2009, artigo 2).0

Para Rolnik (2015, p. 305), o programa MCMV beneficiou o setor imobiliário, as incorporadoras financeirizadas e seus investidores. Tal medida salvou muitas empresas da derrocada e, além disso, impulsionou o valor das ações das empresas. “Realizados seus lucros, essas grandes empresas, que foram as que mais lançaram unidades no programa em sua primeira fase, começam lentamente a deixá-lo na fase 2 [a partir de 2011], voltando-se para seus nichos mais tradicionais de mercado”. Nesse sentido, entre 2003 e 2013, época em questões abarca o período inicial do PMCMV, o setor empresarial da construção civil cresceu 47,1% enquanto o PIB crescia 45,9% (SINDUSCON, *Apud* ROLNIK, 2015, p. 306). Corroborando com tal ideia Oliveira (2017), também enfatiza que o PMCMV fez parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007, e como tal, constituiu uma série de ações e medidas que visavam acelerar o crescimento econômico por meio de investimentos públicos em diversas áreas de infraestrutura. Nesse sentido o enfrentamento do *déficit* habitacional não esteve como prioridade de tal programa governamental. “O PMCMV, portanto, tornou-se importante instrumento do PAC, na medida em que visava dinamizar o setor de construção civil, por meio da criação de empregos diretos e indiretos” (OLIVEIRA, 2017, p.4-5). Abaixo, uma tabela com informações sobre as primeiras fases do PMCMV, com datas de início e encerramento do programa:

Quadro 5: Quadro informativo sobre o período de funcionamento das fases 1 e 2 do PMCMV.

Fase do programa	Início	Fim
Fase 1 – PMCMV 1	Abril de 2009	Junho de 2011
Fase 2 – PMCMV 2	Junho de 2011	Dezembro de 2014

Fonte: AMORE (2015)

Na tabela abaixo, encontram-se dados sobre a aplicação do PMCMV em suas primeiras fases (2009 e 2011).

Tabela 4: Quadro ilustrando os dados de aplicação do PMCMV nas fases de 2009 à 2011.

Em reais R\$	Em salários	Nº de Unidades	Nº de Unidades	Programas
---------------------	--------------------	-----------------------	-----------------------	------------------

	Mínimos	Habitacionais MCMV-1	Habitacionais MCMV-2	
Até 1.395,00 (Fase 1) Até 1.600,00 (Fase 2)	Até 3	400.000	1.600.000	PNHU – FAR, PNHE – FDS, PNHR e Sub 50
1.396,00 a 2.790,00 (Fase 1) 1.601,00 a 3.275,00 (Fase 2)	3 a 6	400.000	600.000	PNHU, FGTS e PNHR – FGTS com subsídio
2.791,00 a 4.650,00 (Fase 1) 3.276,00 a 5.000,00 (Fase 2)	6 a 10	200.000	200.000	PNHU, FGTS e PNHR - FGTS

Fonte: (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011, *Apud* OLIVEIRA, 2017, p.26).

De acordo com a cartilha da Caixa Econômica Federal (2009, p. 3), o objetivo do PMCMV era o de “construir um milhão de habitações, priorizando famílias com renda de até 3 salários-mínimos, mas que também abrange famílias com renda de até 10 salários-mínimos”. Enquanto a lei 11.977, do PMCMV definia seu propósito de incentivar a produção e aquisição de novas moradias para famílias com renda mensal de até 10 salários-mínimos, a Cartilha da Caixa Econômica Federal, dizia que o PMCMV tinha como prioridade famílias com até 3 salários mínimos.

Uma das metas do governo federal com a construção de 1 milhão de habitações através do PCMV, era o de combater e reduzir o *déficit* habitacional, propósito parecido ao que era colocado na época de lançamento do programa BNH em 1964. No contexto do PMCMV, o *déficit* habitacional brasileiro, em 2007, era estimado, de acordo com a Fundação João Pinheiro (*Apud* NASCIMENTO; TOSTES, 2011) em “6.272.645 unidades, sendo 18,11% do *déficit* concentrado nas três maiores regiões metropolitanas brasileiras”, que eram São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Nascimento e Tostes (2011), explicam que o cálculo realizado para obter o resultado do *déficit* habitacional brasileiro era orientado por uma metodologia baseada em dois aspectos distintos: o quantitativo, que era o

dimensionamento do estoque de habitações e a inadequação de moradias, as especificidades internas desse estoque.

De acordo com a cartilha do PMCMV da Caixa Econômica Federal, de 2009, o governo federal, num primeiro momento, resolveu priorizar capitais e suas regiões metropolitanas, municípios com mais de 100 mil habitantes, podendo contemplar em condições especiais municípios entre 50 e 100 mil habitantes, de acordo com o *déficit* habitacional da região. A regra funcionava da seguinte forma: o governo federal, através da União alocava recursos por área do território nacional e solicitava apresentação de projetos. Cabia aos Estados e aos municípios realizarem o cadastramento da demanda e após realização da triagem realizada nos municípios, indicavam as famílias para a seleção utilizando informações do cadastro único.

Por sua vez, o campo empresarial, através das construtoras apresentavam seus projetos às superintendências regionais da CEF. Tais projetos poderiam ser feitos em parceria com estados, municípios, cooperativas, movimentos sociais ou independentemente. Após análise o projeto do setor empresarial, a CEF fazia a contratação da operação. No entanto, também era tarefa da Caixa acompanhar a execução da obra pela construtora, liberar recursos conforme cronograma e, após o término das obras, realizar sua comercialização (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2009). De acordo com os critérios utilizados para priorizar os projetos que eram submetidos, a Cartilha aponta que os Estados e municípios deveriam oferecer:

Maior contrapartida financeira; Infraestrutura para o empreendimento; Terreno; Desoneração fiscal de ICMS, ITCD, ITBI e ISS; Menor valor de aquisição das unidades habitacionais; Existência prévia de infraestrutura; Atendimento a regiões que recebam impacto de grandes empreendimentos de infraestrutura, tais como: usinas, hidrelétricas, portos etc.; Atendimento às áreas atingidas por catástrofes definidas pela defesa civil (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2009, p. 5).

A especificação da moradia padronizada, casa ou apartamento, para a modalidade do Faixa 1, em 2009, era casas térreas, 35m² (32m² de área interna) ou, apartamentos, 42m² (37m² de área interna). Em relação as casas térreas especificava-se que os compartimentos deviam ser: sala, cozinha, banheiro, 2 dormitórios, área externa com tanque. Já em relação aos apartamentos, os compartimentos eram: sala, cozinha, área de serviço, banheiro, 2 dormitórios. Em relação as casas térreas, a cartilha da CEF (2009), ainda especificava como deveria ser as construções das casas:

piso da casa deveria ser cerâmico na cozinha e banheiro, cimentado no restante, Revestimento de alvenarias: azulejo 1,50m nas paredes hidráulicas e box. Reboco

interno e externo com pintura PVA no restante; Forro: laje de concreto ou forro de madeira ou pvc. Cobertura: telha cerâmica; Esquadrias: janelas de ferro ou alumínio e portas de madeira; Dimensões dos compartimentos: compatível com mobiliário mínimo; Pé-direito: 2,20m na cozinha e banheiro, 2,50m no restante; Instalações hidráulicas: número de pontos definido, medição independente; Instalações elétricas: número de pontos definido, especificação mínima de materiais; Aquecimento solar/térmico: instalação de kit completo; Passeio: 0,50m no perímetro da construção (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2009, p. 6).

Em relação aos apartamentos da modalidade Faixa 1, os prédios deveriam ter no mínimo 4 pavimentos, 16 apartamentos por bloco, no entanto, também poderiam ter até 5 pavimentos e 20 apartamentos. Em relação aos apartamentos o regramento da Caixa dizia:

Piso: cerâmico na cozinha e banheiro, cimentado no restante; Revestimento de alvenarias: azulejo 1,50m nas paredes hidráulicas e box. Reboco interno e externo com pintura PVA no restante; Forro: laje de concreto; Cobertura: telha fibrocimento; Esquadrias: janelas de ferro ou alumínio e portas de madeira; Dimensões dos compartimentos: compatível com mobiliário mínimo; Pé-direito: 2,20m na cozinha e banheiro, 2,40m no restante; Instalações hidráulicas: número de pontos definido, medição independente; Instalações elétricas: número de pontos definido, especificação mínima de materiais; Aquecimento solar/térmico: instalação de kit completo; Passeio: 0,50m no perímetro da construção (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2009, p. 6).

Na modalidade do Faixa 1, as condições para as pessoas receberem o programa era não ter sido beneficiado anteriormente em programas de habitação social do governo; não possuir casa própria ou financiamento em qualquer estado do país e estar enquadrado na faixa de renda familiar do programa, ou seja, a renda familiar não poderia ultrapassar 1.395 R\$ (valor definido para a Fase 1 do PMCMV)⁶⁹, pagamento de 10% da renda durante 10 anos, com prestação mínima de R\$ 50,00, corrigida pela TR e registro do imóvel em nome da mulher (...) (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2009).

Em relação as modalidades do Faixa 2, famílias com renda mensal de 3 a 6 salários-mínimos, e do Faixa 3, famílias com até 10 salários-mínimos, poderiam contar com 100% do financiamento. Entretanto, nesta modalidade, as construtoras apresentavam diretamente às superintendências regionais da Caixa Econômica Federal os projetos do empreendimento, ou seja, não havia gestão direta dos municípios, estados ou entidades. Após a realização da conclusão da análise do projeto e da comprovação da comercialização mínima exigida, isto é 30 % de comercialização das unidades ou 20% de unidades financiadas pela Caixa, era assinado o Contrato de Financiamento à Produção. Os recursos eram liberados conforme cronograma, após vistorias realizadas pela Caixa (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2009).

⁶⁹ Em 2009 o valor do salário-mínimo era de R\$ 465,00. Já 1.395, 00 equivalia a uma renda de até 3 salários-mínimos mensais.

Em relação aos empreendimentos nesta modalidade, não havia especificação padrão, contrariamente ao Faixa 1, além disso, a construção não poderia exceder 500 unidades habitacionais. As condições para compra do imóvel nesta modalidade eram:

Não ser detentor de financiamento ativo nas condições do Sistema Financeiro da Habitação – SFH, em qualquer parte do país; Não ter recebido a partir de 1º de maio de 2005, desconto concedido pelo FGTS na concessão de financiamento habitacional; Não ser proprietário, cessionário ou promitente comprador de outro imóvel residencial urbano ou rural, situado no atual local de domicílio, nem onde pretende fixá-lo (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2009, p. 15).

O prazo para o pagamento da construção era de até 30 anos, havia subsídio para famílias com até 6 salários-mínimos e o financiamento poderia chegar até 100% do valor. De acordo com as informações relacionadas às normativas do PMCMV, percebe-se que há uma centralização do programa habitacional, nesse caso, há um sentido contrário percorrido pelo governo federal em relação àquele que foi iniciado e desenvolvido a partir do MCidades e do CNC, onde a sociedade civil participava dos processos de construção e controle da política habitacional. Na projeção do PMCMV, há uma centralização do governo na impulsão do programa habitacional e uma atuação do setor empresarial muito presente, conforme se pode ver. Esse foi o modelo que vigorou e em 2011, foi lançado a segunda fase do PMCMV que compreendeu os períodos de 2011 à 2014. A terceira fase do programa compreendeu o período de 2016 à 2018 e foi realizado durante a gestão de Michel Temer.

Durante seu período de 2009 à 2016, o Faixa 1, desde o início do programa foi considerado a modalidade voltada para atender a demanda das populações de baixa renda, área de interesse social, de acordo com a lei do MCMV. Enquanto as Faixas 2 e 3 foram os setores que realizam as operações diretamente com o setor empresarial e imobiliário. O Faixa 1 era composta das seguintes modalidades:

(a) Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV/FAR), para municípios com população superior a 50 mil habitantes; (b) MCMV-Entidades, para famílias organizadas em cooperativas, associações e/ou demais entidades privadas sem fins lucrativos; (c) Oferta Pública de Recursos (PMCMV/OPR), que atua em municípios com população de até 50 mil habitantes; e o PMCMV/Rural, direcionado à produção ou reforma de imóveis residenciais localizados em áreas rurais.

Em 2011, foi lançado o programa Minha Casa, Minha Vida 2, nesse sentido, foi alterado o valor das Faixas 1, 2 e 3 do programa. Faixa 1 constavam famílias com renda de até 1,600,00 R\$ (até 3 salários-mínimos); Faixa 2 era composto por famílias com renda mensal de 3 a 6 salários-mínimos, 1.601,00 R\$ à 3.275,00 R\$ e na modalidade Faixa 3, famílias com

renda mensal de 6 a 10 salários-mínimos, os valores eram 3.276,00 R\$ a 5.000,00 R\$. O objetivo do governo federal, que na ocasião, sua presidência era ocupada por Dilma Roussef, era construir 2 milhões de moradias. Entre as alterações e novidades do programa em sua segunda fase, as famílias que faziam parte do Faixa 1, portanto, de menor renda, só poderiam vender o imóvel antes de dez anos se a dívida do financiamento fosse quitada, incluindo o valor do subsídio. Tal medida foi inserida para evitar a venda precoce dos imóveis que se verificou na implantação da Fase 1 do programa. Nesta nova fase houve uma mudança em relação ao valor médio das moradias Faixa 1 que passou de R\$ 42.000,00 para R\$55.188,00 e a área construída das casas foi ampliada para 39m² (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2011). Outra mudança foi em relação a assinatura do contrato entre as pessoas beneficiadas e o banco, em que as mulheres chefes de família passaram a poder assinar contratos independente do seu estado civil. Esta medida representou uma inovação, pois até então, as mulheres necessitavam da assinatura do cônjuge para aceder ao programa (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2011). Além da Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil, a partir de 2012, também passou a operar como entidade de financiamento habitacional para famílias do Faixa 1.

Em 2011 foi lançado o PMCMV 2, de acordo com a Medida Provisória 514 de 1 de dezembro de 2010 e,

convertida na Lei 12.424, 16 de junho de 2011. O programa aumenta sua meta para 2 milhões de moradias e mantém a maioria das suas regras, com algumas alterações que vão ocorrendo ao longo do tempo e devido a novas pressões dos movimentos de moradia. (MUDO, 2017 p.54).

Em 2014 através da Resolução nº 200 é criado o programa a modalidade Entidades do Programa Minha Casa, Minha Vida. Cujo objetivo é:

tornar acessível a moradia para famílias organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, visando à produção, aquisição e requalificação de imóveis urbanos para a população de baixa renda (BRASIL, 2014).

O Programa concede financiamento diretamente ao beneficiário (pessoa física) ou à Entidade Organizadora (pessoa jurídica), como substituta temporária dos beneficiários. Tal modalidade do programa habitacional foi criada considerando populações que não são contempladas pelo financiamento habitacional, pois se trata de famílias que não alcançam a capacidade de poupança exigida. Tal modalidade de programa também considera que:

os estímulos ao regime de cooperativismo e associativismo habitacional e ao princípio de ajuda mútua e da autogestão são formas de garantir a participação da população como protagonista na solução dos seus problemas habitacionais comuns dentro das necessidades e características dos usos e costumes locais (BRASIL, 2014).

Em 2014, foi criada a modalidade PMCMV-Entidades foi uma modalidade do programa habitacional cujo enfoque é conferido a organização da sociedade civil, seja via movimento social e/ou cooperativas. Trata-se de uma modalidade do programa que surgiu na segunda versão do PMCMV por pressão política dos movimentos sociais de luta pela moradia. Nesta modalidade, as organizações populares, movimentos sociais ou demais organizações da sociedade civil são as responsáveis diretas pelos contratos, além de serem as responsáveis por organizar as famílias beneficiárias, discutir os projetos e acompanhar a execução das obras (AMORES, 2015). O PMCMV-Entidades é uma modalidade do Faixa 1 - o qual permitiu que famílias organizadas de forma associativa, por uma Entidade Organizadora (Associações, Cooperativas e outros) habilitada, produzissem suas unidades habitacionais. Nesta modalidade, os recursos operados para a produção das moradias tem por destino o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), nesse sistema, o tomador do recurso e o agente produtor das unidades habitacionais são as entidades sem fins lucrativos (BUONFIGLIO; MARTINS, 2019). Além da modalidade Entidades, o PMCMV, também teve a sociedade civil organizada como efetiva na produção da política habitacional, em sua modalidade rural. Nesse sentido vale mencionar o Programa Nacional de Habitação Rural (PMCMV PNHR), modalidade voltada à população que vive no campo, como agricultores familiares, trabalhadores rurais, assentados do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades. Esse grupo populacional foi classificado em três subgrupos de renda (renda mensal bruta anual de até R\$ 15.000,00; de R\$ 15.000,01 a R\$ 30.000,00; e de R\$ 30.000,01 a R\$ 60.000,00) (BUONFIGLIO; MARTINS, 2019). Na modalidade do PMCMV PNHR, o agente social organizador da demanda tem caráter público, tais como (prefeituras, governos estaduais e do distrito federal, e respectivas companhias de habitação) ou caráter privado, como entidades representativas dos grupos associativos (entidades privadas sem fins lucrativos, sindicatos, associações, condomínios e cooperativas) (BUONFIGLIO; MARTINS, 2019). Abaixo apresento um quadro com informações sobre as faixas de renda do programa PNHR, em sua fase 2:

Quadro 6: Informações sobre o PNHR nos três grupos de atendimento.

Grupo	Renda bruta familiar anual	Subsídios
Grupo 1	Até 15.000,00 reais	Integral
Grupo 2	De 15.000,01 a 30.000,00 reais	Descontos de 7.610,00 reais do FGTS, subsídio para assistência técnica e equilíbrio econômico financeiro
Grupo 3	De 30.000,01 a 60.000,00 reais	Subsídio para assistência técnica e equilíbrio econômico financeiro

Fonte: Amore (2015, p. 20).

Em relação a fase 2 do PMCMV, lançado em junho de 2011, durante a presidência de Dilma Roussef, houve uma mudança em relação ao direcionamento do programa. Nesse caso, Amore (2015, p. 19), comenta que a Fase 2, “indicou a priorização das faixas inferiores de renda que passaram a responder pela meta de 60% das contratações, em resposta aos dados do *déficit* que historicamente se concentra entre as famílias com renda de até três salários-mínimos”. Já Somain (2016, s/p), comenta que das 2 dois milhões de casas previstas até 2014,

1,2 milhão eram para famílias que ganhavam até R\$ 1 600 por mês. Para famílias com renda de até R\$ 3 100, a meta era contratar 600 mil habitações. Já com renda até R\$ 5 mil, seriam 200 mil unidades. Além disso, o governo tinha atendido a reivindicação das construtoras e ampliado o valor médio das moradias para a população de mais baixa renda, de R\$ 42 mil a R\$ 55 mil.

Em 30 de março de 2016, o governo federal lançou a 3ª fase do PMCMV, a meta colocada foi de construir até de 3 milhões de unidades habitacionais até o ano de 2018, no entanto, a presidenta Dilma Roussef foi destituída do cargo de presidenta da república mandatária em 31 de agosto de 2016⁷⁰.

⁷⁰ Após a destituição e a consolidação do processo de impedimento da presidente Dilma Roussef, seu vice, Michel Temer, do PMDB, assumiu o cargo de presidente da república. Temer governou o país de 2016 à 2018. Essa mudança de percurso significou, por um lado, uma quebra de direcionamento político que, desde 1988, através da promulgação da CF conferia uma função importante a cidadania no que tange a luta política e o acesso aos direitos sociais, dentro de uma dinâmica capitalista em que a sociedade é compreendida através do conflito de classes sociais. Nessa perspectiva, a ascensão de Temer representou uma quebra nessa dinâmica social. Essa fenda pode ser compreendida através das emendas constitucionais tomadas pelo governo que colocou uma trava no processo de efetivação, luta e acesso aos direitos sociais. Através da Emenda Constitucional nº 95, lançada em 15 de dezembro de 2016, Temer e o Congresso Nacional congelaram por 20 anos o investimento público destinado a direitos sociais fundamentais como Saúde, Educação e Assistência Social. Outro elemento que merece ser destacado dessa época é a aprovação da “contrarreforma trabalhista que nos repõe a situações bárbaras de trabalho intermitente, desprotegido e análogo à escravidão; e a nefasta proposta de contrarreforma da previdência” (SOUZA; SOARES, 2019, p.15). Esse momento em que houve um desmonte dos direitos sociais foi legitimado na opinião pública, seja a partir do discurso da mídia tradicional, do parlamento e do poder

No que diz respeito ao tema da habitação, algumas mudanças foram realizadas desde o fim do ciclo dos governos petistas. O caso da extinção do PMCMV-Entidades⁷¹, modalidade do programa habitacional destinado para atender a produção habitacional para a população de baixa renda foi uma medida adotada pelo governo Temer que afetou diretamente o acesso ao direito à moradia para populações de baixa renda. Outra medida em relação à política habitacional brasileira foi a revisão dos limites de renda atendidos pelo PMCMV e dos valores dos imóveis passíveis de aquisição com utilização do FGTS⁷². “Com as novas medidas, o limite dos imóveis a serem financiados com o fundo passou de R\$ 950 mil para R\$ 1,5 milhão, e o teto da renda familiar para obtenção do financiamento via PMCMV passou de R\$ 6,5 mil para R\$ 9 mil” (SOUZA; HOFF, 2019, p. 10-11)⁷³.

O corte drástico no orçamento e a ineficiência na execução das sobras de recursos liberados em 2017/2018 não atingiram a meta proposta pelo próprio Governo de 35 mil unidades habitacionais, considerando que o déficit do país já ultrapassa 7,5 milhões de moradias. Esses dados referem-se à redução do orçamento do PMCMV (COSTA, 2018, Apud SOUZA; HOFF, 2019, p. 11).

Em sua terceira fase, o PMCMV alterou as faixas de renda beneficiadas com o programa. Os valores eram: Faixa 1 o limite de renda mensal era de R\$ 1,8 mil; Faixa 1,5, compreendia famílias com renda mensal de até 2.350,00 R\$ nesta nova modalidade as famílias recebiam até 45.000,00 R\$ de subsídio; Faixa 2 o limite de renda passava para R\$ 3,6 mil e o Faixa 3, o limite de renda passava para R\$ 6,5 mil.

Abaixo apresento informações sobre os valores relacionados a produção habitacional, valor do subsídio, as faixas do programa em sua terceira fase e o limite de renda estabelecido para as faixas:

executivo pelo discurso da crise econômica do Estado. Outra medida aprovada no ano de 2016 diz respeito a exploração do Pré-sal foi o projeto de lei “PL nº 4.567/16, que autoriza a exploração do pré-sal brasileiro às petrolíferas multinacionais, inviabilizando o uso deste recurso para o financiamento das políticas de educação e saúde, ao que se soma a aprovação pela Câmara dos Deputados da ‘MP do trilhão’” (nº 795/2017), que concede isenção fiscal no valor de 1 trilhão de reais às petrolíferas estrangeiras (...)” (SOUZA; SOARES, 2019, p. 16). Souza e Soares (2019, p. 26), concluem que os danos avistados e já vivenciados pelas medidas implementadas são evidentes: “a agudização das expressões da ‘questão social’ e a negligência às demandas do trabalho”.

⁷¹ A extinção do MCMV-Entidades se deu mediante a reedição da Portaria nº 173, de 10 de maio de 2016. Antes da reedição, a Portaria autorizava a contratação de 11.250 moradias da modalidade Entidades do PMCMV (Brasil, 2016a). “A alteração foi concretizada mediante a assinatura da Portaria nº 258, de 16 de junho de 2016” (SOUZA; HOFF, 2019, p. 10).

⁷² Cabe destacar que em 2016, o salário-mínimo no país era de R\$ 880,00.

⁷³ Em 2016, R\$ 9.000,00 correspondiam a aproximadamente 10,23 salários-mínimos no país.

Quadro 7: Informações sobre os limites de renda, valor máximo do imóvel e valor máximo do subsídio.

Faixa	Limite de renda	Valor máximo do imóvel	Valor máximo do subsídio
1	1.800,00 reais	96.000,00 reais	86.400,00 reais
1,5	2.350,00 reais	135.000,00 reais	45.000,00 reais
2	3.600,00 reais	225.000,00 reais	27.500,00 reais
3	6.500,00 reais	225.000,00 reais	Sem subsídio

Fonte: Elaboração própria (2023).

Outras modificações que ocorreram nesta terceira fase do programa foi em relação a área construída que passou para 41m², em relação aos condomínios construídos foi exigido a plantação de 1 árvore para cada cinco unidades habitacionais nos conjuntos de apartamentos e uma árvore para cada duas unidades nos conjuntos habitacionais de casas. Nesta terceira fase do programa foi lançado o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional, a partir de dados dos municípios e estados, e lançado o Portal eletrônico do Minha Casa, Minha Vida – www.minhacasaminhavida.gov.br. Amore (2015, p.15), menciona que o PMCMV foi, em sua origem, um programa econômico, concebido pelos ministérios da Casa Civil e da Fazenda em diálogo com o setor empresarial, imobiliário e da construção civil. Foi uma forma “declarada de enfrentamento da chamada crise dos *subprimes* americanos que, recentemente, tinha provocado a quebra de bancos e impactado a economia financeirizada mundial”. Em cinco anos de existência, de 2009 à 2014, o PMCMV, contratou quase 80% das unidades habitacionais que o BNH financiou nos seus 22 anos de existência, metade das habitações construídas, haviam sido entregues em 2014 (AMORE, 2015).

Abaixo apresento a tabela com informações sobre as faixas de renda do PMCMV, em suas 3 fases e o valor equivalente a cada uma das faixas:

Quadro 8: Informações sobre as 3 fases do PMCMV e as faixas de atendimento e suas respectivas rendas.

Fase	Faixa	Renda familiar mensal
-------------	--------------	------------------------------

Fase 1 (2009-2011) ⁷⁴	Faixa 1	até 1.395,00 reais
	Faixa 2	de 1.395,01 a 2.790,00 reais
	Faixa 3	de 2.790,01 a 4.650,00 reais
Fase 2 (2011-2014) ⁷⁵	Faixa 1	até 1.600,00 reais
	Faixa 2	de 1.600,01 a 3.100,00 reais
	Faixa 3	de 3.100,01 a 5.000,00 reais
Fase 3 (2016-2018) ⁷⁶	Faixa 1	até 1.800,00 reais
	Faixa 1,5	de 1.800,00 até 2.350,00 reais
	Faixa 2	até 3.600,00 reais
	Faixa 3	até 6.500,00 reais

Fonte: Elaboração própria (2023).

Após sete anos de atuação (2009-2016), o PMCMV teve um investimento de aproximadamente R\$295 bilhões; 4.219.366 unidades habitacionais contratadas; e, cerca de 10,5 milhões de pessoas beneficiadas (BRASIL, 2016, *Apud* MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017). Em suas primeiras fases (de 2009 à 2014), o programa MCMV havia contratado 3,75 milhões de moradias. Até o final de 2010, “pouco mais de um milhão de contratos para a construção ou financiamento de unidades habitacionais já haviam sido firmados, ou 100,4% da meta do programa. No entanto, do total de casas e apartamentos contratados, até este momento somente 238 mil (23%) tinha sido entregues” (SOMAIN, 2016, s/p).

Cardoso (2011) aponta ao menos quatro elementos que devem ser levados em consideração em relação a implementação do PMCMV. O primeiro está relacionado à localização das habitações. A maioria das habitações do faixa 1 foram feitas em áreas periféricas, distantes ou pouco conectadas com a malha urbana. Soma-se a isso a ausência de serviços públicos básicos para atender a população. Tal problema aparece como a mais recorrente no entender do autor. Isso retrata a dificuldade do PMCMV em lidar com a questão fundiária, a questão da terra e sua valorização.

⁷⁴ Em 2009, o salário-mínimo era de R\$ 465,00; em 2010, o salário-mínimo era de R\$ 510,00 e em 2011, o salário-mínimo era de R\$ 545,00.

⁷⁵ Em 2011, o salário-mínimo era de R\$ 545,00; em 2012, o salário-mínimo era R\$ 622,00; em 2013, o salário-mínimo era de R\$ 678,00 e em 2014 o valor do salário-mínimo era de R\$ 724,00.

⁷⁶ Em 2016, o salário-mínimo era de R\$ 880,00; em 2017, o salário-mínimo era de R\$ 937,00 e em 2018, o valor do salário-mínimo era de R\$ 954,00.

O resultado é que você está usando recursos públicos, dando subsídios para atender a população de baixa renda, mas está, indiretamente, beneficiando os proprietários da terra. Isso poderia ser evitado se os instrumentos do Estatuto da Cidade, que são de responsabilidade dos municípios, estivessem sendo usados (CARDOSO, 2011, s/p).

Outra questão que deve ser levada em conta em relação a implementação do PMCMV está relacionada a tipologia e às tecnologias usadas nos empreendimentos.

Nós observamos uma série de problemas em relação a isso, já que as soluções de plantas são convencionais e pouco adaptáveis à população de baixa renda. Isso quer dizer que o projeto arquitetônico não é pensado para essa população. Por exemplo, foram feitos projetos com custos condominiais relativamente altos, fato que irá gerar implicações para a família com renda mais baixa. Ou seja, o governo dá o subsídio para a família – que não precisa pagar prestação ou apenas uma prestação pequena -, mas ela tem de pagar um condomínio caro. Neste contexto, há ainda as normas de condomínio que são de difícil assimilação para esta faixa da população (CARDOSO, 2011, s/p).

O terceiro elemento diz respeito às soluções construtivas utilizadas nas habitações do PMCMV,

sobretudo para reduzir custos, muitas delas não são adequadas, visto que não permitem ao morador uma flexibilidade de adaptação ao seu modo de vida. Por exemplo, algumas construtoras usam ‘forma túnel’ – paredes de concreto -, mas se o morador quiser furar um buraco para colocar um quadro ou abrir uma porta, ele não consegue. Em outros casos, são utilizadas alvenarias de tão baixa qualidade que quando o morador vai furar, cai tudo – temos estudos de casos em São Paulo que confirmam isso (CARDOSO, 2011, s/p).

Outro elemento criticado por Cardoso (2011, s/p) é em relação aos condomínios fechados, que foram adaptados a alguns empreendimentos do PMCMV. Trata-se de um modelo de comunidade fechada, sem integração com a cidade e idealizado para o estilo de vida da classe média.

Moreira, Silveira e Euclides (2017) apontam que entre os período de atuação de 2009 a 2016, o PMCMV, esteve presente em 96,1% dos municípios brasileiros, dos 5.568 municípios existentes no país, 5.530 tiveram algum tipo de atuação do PMCMC em menor ou maior proporção. Estados como Rio Grande do Norte, Sergipe, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins registraram cobertura máxima (100% dos municípios atendidos por alguma faixa/modalidade). Por outro lado, os estados do Acre (77,3%) e de Minas Gerais (89%) apresentaram a menor cobertura do PMCMV. Em termos regionais, o Sul foi o mais expressivo (99,3%) e o Sudeste com a menor expressividade (91%). Os mesmos

autores mencionam que, no mesmo período, a “Faixa 1 abrangeu 4.510 municípios, com índice de 81%; a Faixa 2 abarcou 77%, ou seja, 4.287 localidades; enquanto a Faixa 3 apresentou grau de 49%, somando 2.730 municípios”. De acordo com os dados de Moreira, Silveira e Euclides (2017), em relação ao Faixa 1, a cobertura de alcance do PMCMV, de acordo com as regiões foi:

Tabela 5: Cobertura do programa MCMV – Faixa 1, de acordo com as regiões mais abrangentes.

Regiões do Brasil	Cobertura de alcance do programa
Norte	94,4%
Nordeste	94,6 %
Sudeste	56,4 %

Fonte: (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017, p. 601)

De acordo com os dados de Moreira, Silveira e Euclides (2017), as Faixas 2 e 3 tiveram maior cobertura predominantemente nos estados das regiões centro sul do país. “Quanto a Faixa 2, as porcentagens foram maiores no Sul (97,1%); Centro-Oeste (86,1%) e Sudeste (82,6%). Já na Faixa 3, mantem-se as mesmas regiões, sendo que os valores diminuem: Sul (67,9%); Centro-Oeste (60,8%) e Sudeste (54,3%)” (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017, p. 60). Os mesmos autores comentam que a região Nordeste, região do país que apresentava maior proporção de *déficit* habitacional concentrada na população de baixa renda, cerca de 75%, foi a que mais contratou unidades habitacionais para população de interesse social. Por outro lado, a região do Centro-Oeste, que possuía cerca de 65% do déficit habitacional foi a região que apresentou menor volume de unidades habitacionais contratadas (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017). Outro dado relevante em relação ao Faixa 1, em todas suas modalidades, que merece ser destacado é em relação entre as organizações da sociedade civil e o Estado. Conforme pode-se ver na quadro abaixo, realizador a partir de dados de Buonfiglio e Martins (2019, p. 422):

Quadro 9: Informações sobre os contratos realizados entre o Estado e os diferentes setores da sociedade civil.

Setor da sociedade civil	Contratos realizados com o Estado
---------------------------------	--

Setor empresarial	1.102.331
PNHR	170.428
MCMV-Entidades	74.323
FAR vinculadas	70.723

Fonte: Elaboração própria (2023).

Em relação a quantidade de unidades habitacionais contratadas para o Faixa 1 do PMCMV, entre os períodos de 2009 à 2016, tem-se os seguintes dados:

Tabela 6: Dados quantitativos sobre as contratações do MCMV de acordo com suas regiões.

Região	UF	Entidades	Rural	FAR	FAR urbanização	Oferta pública	Total UH
Centro-Oeste	DF	0	407	16.209	0	0	16.616
	GO	8.553	4.256	33.678	825	5.983	53.295
	MS	2.855	2.485	19.127	2.995	3.573	31.035
	MT	212	1.294	40.758	1.392	5.421	49.077
	Total	11.620	8.442	109.772	5.212	14.977	150.023
Nordeste	AL	275	2.890	54.313	550	4.003	62.031
	BA	3.130	12.226	162.380	4.036	2.3311	205.083
	CE	1.760	4.663	53.208	468	11.469	71.568
	MA	1.887	20.243	98.522	1.656	10.185	132.493
	PB	1.117	3.204	20.990	736	10.985	37.032
	PE	4.588	7.155	51.770	4.852	7.346	75.711
	PI	1.165	9.790	33.061	0	12.090	56.106
	RN	546	4.711	20.498	1.195	9.204	36.154
	SE	3.308	12.772	6.944	0	4.441	27.465
Total	17.776	77.654	501.686	13.493	93.034	703.643	
	AC	0	1.311	5.507	908	0	7.726
	AM	2.010	4.122	20.834	0	3.779	30.745

Norte	AP	0	432	8.820	0	579	9.831
	PA	2.806	8.687	86.215	3.170	7.625	108.503
	RO	441	7.110	21.209	100	2.148	31.008
	RR	635	813	6.209	222	777	8.676
	TO	1.048	717	12.417	550	8.608	23.340
	Total	6.940	23.212	161.211	4.950	23.516	219.829
Sudeste	ES	448	3.579	11.390	758	1.682	17.857
	MG	2.858	16.258	109.775	383	13.274	142.548
	RS	221	449	108.917	4.002	810	114.399
	SP	20.533	4.627	171.383	14.746	5.153	195.909
	Total	24.060	24.913	401.465	19.889	20.919	470.713
Sul	PR	1.251	18.106	44.717	2.560	7.172	73.806
	RS	9.750	26.712	39.437	5.838	5.561	87.298
	SC	671	16.167	15.350	1.525	1.686	35.399
	Total	11.672	60.985	99.504	9.923	14.419	196.503

Fonte: (MOREIRA, SILVEIRA; EUCLYDES, 2017, p. 602).

O estado de São Paulo contratou cerca de 30% das unidades habitacionais na modalidade Entidades e do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) urbanização. Tal fator pode ser explicado pela tradição e história que o município de São Paulo possui em relação as entidades e movimentos sociais de luta por moradia e suas organizações de autogestão. O FAR urbanização faz parte do Programa Nacional de Habitação destinada a famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00.

Outro elemento que deve ser destacado sobre o PMCMV refere-se à localização de muitos empreendimentos construídos nestes 10 anos. Conforme pode ser visto em pesquisas já realizadas sobre a implementação do programa, tais como (AMORE, SHIMBO e RUFINO, 2015; AMORE, 2015; CARDOSO, 2013; FERREIRA, 2012; PEQUENO e ROSA, 2015, entre outros), já demonstraram que os empreendimentos do PMCMV têm sido geralmente construídos nos terrenos menos valorizados dos municípios, sobretudo empreendimentos do Faixa 1, “impulsionando processos de periferização, ocupação de franjas urbanas, criação de bairros monofuncionais afastados dos serviços públicos e dos empregos, demandando infraestruturas públicas diversas e acarretando custos urbanos acentuados” (SOUZA; SUGAI,

2018, p.76). Tais menções corroboram com a ideia, dentre elas, a de Rolnik (2015) de que as empresas privadas, ligadas a área da construção civil, se destacaram como protagonistas do PMCMV. Souza e Sugai (2018) ainda destacam que a dispersão urbana propagada por construções de empreendimentos do MCMV, em alguns casos,

deverá gerar ainda maiores custos públicos e privados para a mobilidade, além de custos de construção e manutenção de infraestruturas, que deverão ser assumidos pelo conjunto da população, enquanto os lucros dos empreendimentos foram absorvidos privadamente (SOUZA; SUGAI, 2018, p. 95).

Nesse sentido, o que era para ser uma política habitacional com o objetivo de garantir o direito à moradia tornou-se um mecanismo de vulnerabilização da vida e produtor de condições precárias de existência por um lado. Mas, por outro, um meio de lucro para empresas privadas da área da construção. Para Oliveira Filho (et al., 2017), o PMCMV “não tem acompanhado as demandas por novas habitações e pela regularização fundiária e infraestrutura, não sendo suficientes para estancar o crescimento do *déficit* habitacional do país” (OLIVEIRA FILHO *et al.*, 2017, p.76).

A partir do ano de 2003 observou-se um processo de construção de uma Política Nacional de Habitação, que tinha como horizonte a moradia enquanto direito social e participação da sociedade civil. Tal processo foi marcado e baseado por princípios democráticos e pela participação popular em diversas esferas da sociedade e em diversos aspectos como o planejamento e a integração das políticas urbanas. Durante tal período criou-se o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cujo objetivo foi criar um fluxo de recursos destinados à habitação e estruturar os mecanismos de governo para o estabelecimento da política habitacional. No entanto, alguns acontecimentos foram decisivos para que tal processo findasse. A crise econômica de 2008 lançou um alerta sobre o país e o Estado interveio nesse processo democrático lançando mão da direção que estava tomando a política habitacional e estabeleceu o Programa Minha Casa Minha Vida como forma de priorizar a construção civil como instrumento para o crescimento econômico do país. Nessa perspectiva a moradia parece deixar de ser um direito para se tornar uma mercadoria, portanto, uma mudança de paradigma do direito para a mercadoria. Solidificando tal ideia, tal como no caso do BNH, a casa própria, ou seja, propriedade privada passa a ser espraçada de modo que o debate entorno da moradia seja reduzido ao da casa própria.

Enquanto na política do BNH, a ditadura utilizou-se do cooperativismo para expandir sua política habitacional, nos governos democráticos, as cooperativas representaram uma

atuação periférica da sociedade civil de reivindicação da cidadania. Parece que no caso do PMCMV houve uma despolitização do processo de construção da política habitacional e uma guinada para a ótica empresarial.

CAPÍTULO 6 O CAMPO DAS COOPERATIVAS NO BRASIL E A ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

6.1 Um panorama sobre a organização do setor cooperativista no Brasil

O setor cooperativo surgiu no Brasil a partir de experiências esparsas em diversas localidades e nos mais variados ramos durante o século XIX. Nesse período surgiram cooperativas de crédito e de consumo de acordo com o paradigma de Rochdale (PINHO, 2004). Durante o século XX o cooperativismo se expande ainda em experiências esparsas e em diversos ramos tais como cooperativas de crédito, cooperativas de consumo, bancos cooperativos, cooperativas agrícolas, associações operárias, sindicais, etc. Em 1932 sob o governo do presidente Getúlio Vargas, é promulgado a primeira lei Cooperativa que foi o Decreto 22.239/32 (PINHO, 2004). Esse marco legal conferiu às sociedades cooperativas a constituição e o funcionamento para tais entidades de acordo com os preceitos de Rochdale. Entretanto, Alves (2019, p. 45), aponta que tal decreto significou o impulso do Estado para a formação de cooperativas, “sobretudo agrícolas, de modo geral, orientadas pela perspectiva de atendimento ao mercado interno”. A mesma autora menciona que o contexto no qual o Estado impulsionou o surgimento de cooperativas, foi marcado pela intensificação do processo de industrialização provocado pela onda migratória das zonas rurais para as zonas urbanas, sobretudo no Sudeste. Esse processo, “resultou em uma crescente demanda por produtos industrializados e infraestruturas urbanas e uma carência na produção de itens agrícolas nas zonas rurais, provocando uma crise no abastecimento nacional” (ALVES, 2019, p. 45).

Nesse sentido, compreende-se que o cooperativismo entrou como elemento-chave na pauta dos governos nacional e estaduais a fim de solucionar o problema do abastecimento interno. Nesse cenário o cooperativismo aparece como um setor em que há um controle por parte do Estado, contradizendo sua identidade de entidades autônomas, tal como os pioneiros de Rochdale planejaram (ALVES, 2019). Entre as décadas de 1940 e 1950 o setor cooperativo cresceu no Brasil, no entanto, o controle do Estado sob tais sociedades cooperativas continuava. Somente em 1956 com a criação da União Nacional das Associações Cooperativas (UNASCO) e da Aliança Brasileira de Cooperativas (ABCOOP) que, o setor, constituiu-se enquanto sistema cooperativo.

A década de 1960 marcou a profusão do modelo cooperativo sob diversos países da América Latina. Nesse sentido é criada a Organização das Cooperativas da América (OCA), fundada em 1963 em Montevideú, no Uruguai (ALVES, 2019). Vale destacar que nesse

contexto, a profusão do cooperativismo e seu impulsionamento a partir do Estado ou de outras instituições deve ser compreendido numa dinâmica onde o Departamento de Estado norte-americano impelia o cooperativismo em diversos países da América com um objetivo político de “*frenar el descontento generalizado demostrado por parte de fuertes movimientos sociales de la época*” (GONZÁLEZ, 2013, p. 43). De acordo com Rodrigues (2014, *Apud* ALVES, 2019, p. 48), a OCA não era uma entidade ligada a Associação Cooperativa Internacional (ACI), no entanto, “posteriormente absorvida pela mesma para a formação do Conselho Continental, que ficou conhecido como ACI Américas”.

Em suma, no período de 1930 à 1937 o cooperativismo foi concebido e utilizado pelo Estado como um instrumento básico de um programa global de organização e desenvolvimento da sociedade agrária (CUNHA FILHO; PINHEIRO, 2004). Foi um elemento-chave para que o Estado conseguisse suprir as demandas do mercado interno. Foi também nesse período em que o Estado organizou o cooperativismo e regulou o funcionamento das cooperativas, isso se deu pelo Decreto-Lei 22.239, de 1932. Mais tarde, em 1934, Vargas, pelo Decreto-Lei nº 24.647, revoga o Decreto 22.239 e confere maior controle do Estado sob as cooperativas (ALVES, 2019).

Esse momento da história da intervenção estatal no cooperativismo só será entendido, considerando-se, de um lado, a profunda crise de natureza econômica, política e social vivida pela sociedade brasileira a partir de meados da década de 20 e, de outro, a ideologia e a natureza do estado emergente da Revolução de 30 (BENETTI, 1985, p. 8 *Apud* CUNHA FILHO; PINHEIRO, 2004, p. 5).

Os anos 1960 marcam o período em que há um golpe de Estado e, um governo autoritário civil-militar passa a governar o Brasil de 1964 à 1985. O cooperativismo será utilizado novamente como instrumento do Estado a fim de regular e controlar a atuação da sociedade civil organizada, sobretudo, para fins políticos e econômicos. É o momento em que há uma reorganização do cooperativismo (CUNHA FILHO; PINHEIRO, 2004).

Em 1964 foi criada a Associação Brasileira de Cooperativismo (ABCOOP). No mesmo ano, através da Lei 4.595 o sistema bancário brasileiro é reformulado e, nesse processo são estabelecidas as normas da política financeira do Governo Federal, “acabando quase totalmente com as cooperativas de crédito do país (...) somente duas décadas depois o crédito rural ressurge” (PINHO, 2004, p. 34). Outra medida impactante desse ano foi a revogação do Estatuto da Terra, aprovado em 30 de novembro de 1964 com o objetivo de “frear o processo de radicalização da luta de classes no campo; apoiava-se entre outros instrumentos na criação de um sistema cooperativista regido pelo Estado” (PINHO, 2004, p.

35). Através desses dados abordados por Pinho (2004), nota-se como o Estado autoritário atuou no Brasil utilizando o sistema cooperativo para fins de seu interesse.

Nesse sentido, em janeiro de 1964, são criadas pela Instrução n 1, as Cooperativas para a Construção de Habitação, do BNH, cujo registro, funcionamento e fiscalização era feito pelo BNH. Em agosto é criado o BNH, criado pela Lei nº 4.380 onde é instituída a “correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social”, também é criado o Sistema Financeiro para aquisição da casa própria, também são criadas as Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

Entre os anos 1960 e 1967 o período é marcado por um centralismo estatal e a perda dos incentivos fiscais (CUNHA FILHO; PINHEIRO, 2004). Em 1960 o governo ditatorial define a política nacional de cooperativismo, pelo Decreto-Lei 59 que criou o Conselho Nacional de Cooperativismo (CNC). Nessa perspectiva há um controle estatal sobre o setor cooperativista, no entanto, a partir de 1967, pelo Decreto 60.597 que regulamenta o Decreto-Lei 59, há uma descentralização da fiscalização das cooperativas. Esse processo de descentralização estabelece que as cooperativas de crédito sejam fiscalizadas pelo Banco Central do Brasil; as cooperativas de habitação e construção sejam fiscalizadas pelo BNH e, as demais cooperativas, fossem fiscalizadas pelo então INDA (Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário), que mais tarde foi transformado sucessivamente em INCRA, SENACOOB e DENACOOB. Esses órgãos apontados acima, tinham o poder de intervir nas cooperativas (PINHO, 2004). Nota-se através de tais dados que um primeiro momento, o Estado centraliza o controle dos organismos cooperativos, mas a partir de 1967 os setores cooperativos passam a ter controle em distintos órgãos. Para Costa e Stoberl (2016), a tutela do Estado sob o cooperativismo durou cerca de cinquenta anos, ou seja, de meados dos anos 1930 até 1988 (COSTA; STOBERL, 2016). Em 1969 tem-se a criação da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), organização criada durante a ditadura militar brasileira, durante o IV Congresso Brasileiro do Cooperativismo.

Em 1971, é criada a Lei das Cooperativas (Lei nº 5.764), que define a Política Nacional de Cooperativismo. De acordo com o artigo 6º de tal lei, a cooperativa é definida como: “uma sociedade de natureza civil, sem fins lucrativos, constituída em função de interesses comuns de seus associados e baseada no princípio de ajuda mútua ou reciprocidade...” (BRASIL, 1971). Tais sociedades são regidas por legislação especial e gozam de privilégios de natureza fiscal.

As cooperativas habitacionais, criadas pelo SFH, passaram a ser inseridas como agentes promotores operando no mercado econômico. Um dos objetivos visados na implementação do BNH mediante articulação com as cooperativas foi o de conferir a casa própria por um preço acessível. (MORAIS, 2004). Com o término do BNH e a falta de financiamento estatal, surge, no final da década de 1980, as Cooperativas habitacionais autogestionárias, administradas pelos próprios usuários.

O cooperativismo habitacional é uma forma de organização da sociedade civil que reivindica o acesso à moradia. Mas também é uma forma de organização política pois é coletiva e baseia-se nos princípios cooperativistas. No Brasil, o cooperativismo habitacional teve forte presença nas políticas habitacionais do BNH em 1964 e no PMCMV-E a partir de 2009. No PMCMV-E as sociedades cooperativas aparecem como um segmento parcial do programa destinado a sociedade civil organizada na modalidade programa MCMV-E (Entidades Organizadas–EO's).

Historicamente, no Brasil o cooperativismo habitacional “teve forte influência estatal, sendo sua regulação e financiamentos controlados através do extinto Banco Nacional de Habitação – BNH em 1964” (MUDO, 2017, p. 47). Outro período histórico onde as cooperativas habitacionais se desenvolveram no Brasil foi ao pós-ditadura, onde predominou no país as políticas habitacionais locais, assim denominadas devido a produção de políticas habitacionais nos âmbitos regionais, nos estados da federação e nos municípios. Nessa perspectiva as cooperativas habitacionais se organizaram em alguns estados, onde havia fomento ao cooperativismo ou onde a sociedade civil estava organizada para tal fim.

A partir de 2004, através do programa habitacional Crédito Solidário, novamente as cooperativas habitacionais aparecem no cenário nacional. O Programa Crédito Solidário é um programa habitacional voltado para cooperativas habitacionais e ao associativismo. No entanto, foi no programa Minha Casa Minha Vida-Entidades, através da Lei 12.424, de 16 de junho de 2009, que houve uma maior propagação do cooperativismo habitacional, de caráter de iniciativa popular e demais entidades e associações da sociedade civil organizada. Nesse caso, os movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil organizada articularam, fomentaram e organizaram as cooperativas habitacionais. Entre os movimentos sociais destacam-se: Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e Central de Moradia Popular (CMP), Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST). Entretanto, vale dizer que há outras formas de entidades e organizações que congregam as associações cooperativas habitacionais.

Algumas cooperativas estão organizadas em associações que representam alguns segmentos do cooperativismo. Entre as organizações que agregam cooperativas de diversos ramos algumas se destacam, tais como: Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), a UNISOL BRASIL (Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários), a UNICOPAS (União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias) e a FENACOHAB (Federação Nacional das Cooperativas Habitacionais). Além dessas organizações e centrais, há cooperativas que não estão vinculadas ou filiadas a nenhuma organização central. Tais associações atuam e realizam seus projetos de forma totalmente autônoma (DICKMAN, 2018). Entretanto, existem ainda cooperativas habitacionais que são organizadas pelas empresas construtoras, sendo que esse fenômeno pode ser visto, sobretudo, a partir de uma política habitacional como forma de obter lucros com determinada política. Esse fenômeno pode ser percebido desde a política do BNH, a partir de 1964, mas também nos anos posteriores a partir de políticas habitacionais locais ou mesmo nacionais.

Vale dizer também que as associações cooperativas também podem ser fomentadas, articuladas e organizadas nos movimentos sociais. Nesse caso, destacam-se os movimentos sociais Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) e Central de Moradia Popular (CMP), Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), que tiveram grande participação na articulação das cooperativas habitacionais do programa MCMV-Entidades.

Portanto, não há uma lei, uma normativa específica ao cooperativismo habitacional que esteja atrelado as políticas habitacionais. No Brasil, as organizações cooperativas são impulsionadas pela própria sociedade civil, em suas diversas classes social ou mesmo, impulsionadas pelo Estado a partir de políticas públicas.

6.2 Proximidades entre o campo empresarial e o cooperativismo habitacional

A Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) é principal agregadora e fomentadora das associações cooperativas de diferentes ramos. Grande parte das cooperativas habitacionais brasileiras é filiada à OCB. Em seu último anuário, de 31 de dezembro de 2021, a OCB aponta que havia no Brasil, 4.880 cooperativas filiadas a OCB⁷⁷. De Oliveira Filho

⁷⁷ Cooperativas. Disponível em: <https://anuario.coop.br/brasil/cooperativas/>. Acesso em 11 de abr. de 2023.

(2017), menciona que o número de cooperativas habitacionais filiadas a Organização das Cooperativas Brasileiras, OCB chegou a 274 em 2002.

Conforme dados do Panorama Nacional do Cooperativismo de 2012, disponíveis no site Brasil Cooperativo do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) tínhamos 381 cooperativas habitacionais em 2007, 340 em 2008, 253 em 2009, 242 em 2010, 226 em 2011 e 217 em 2012. Através da análise desses dados, verifica-se uma diminuição gradual do número de cooperativas nos últimos anos, atendendo 101.288 moradores em 2012 (DE OLIVEIRA FILHO, 2017, p. 77).

O mesmo autor comenta que mesmo com a profusão da modalidade do PMCMV-Entidades, o número de cooperativas habitacionais tem diminuído no país. Entre os motivos que podem explicar tal fenômeno, de acordo com o autor, deve-se as regras e modalidades do PMCMV, que dificulta a organização da sociedade civil.

Para entender a atuação do setor cooperativista no país, seu surgimento e expansão é preciso entender a história da OCB. A OCB foi formada após a dissolução da Associação Brasileira de Cooperativas (ABCOOP) e da Unasco (União Nacional de Cooperativas). Até então, o grande número de cooperativas existentes no Brasil funcionavam dentro do setor da agricultura. No ano de 1967, o então ministro da agricultura, Luiz Fernando Lima, solicitou ao secretário da agricultura de São Paulo, Antônio José Rodrigues Filho, que articulasse a união de todo o movimento cooperativista⁷⁸. Alves (2019, p.50) defende que “o processo histórico que resultou na criação da OCB foi caracterizado pelo alinhamento de setores importantes do cooperativismo no País ao governo autoritário”. Esse processo resultou na aproximação entre os objetivos econômicos dos governos nacionais “(como, por exemplo, a expansão da fronteira agrícola e o próprio processo de modernização da agricultura no País, alinhados esses processos aos interesses econômicos de grandes grupos nacionais e internacionais)” (ALVES, 2019, p. 50), e os interesses de expansão do cooperativismo.

Dois anos após a criação da OCB, cria-se a Lei nº 5.764, de 1971, cujo objetivo é regulamentar a política nacional de cooperativismo, atrelando o movimento cooperativista aos objetivos definidos a partir dos interesses do governo autoritário. Esta lei define as sociedades cooperativas como: “As cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídicas próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados (...)” (BRASIL, 1971, artigo 4). Em relação ao número de pessoas associadas a lei define “I - adesão voluntária, com número ilimitado de associados, salvo impossibilidade

⁷⁸ História do sistema OCB. Disponível em: <https://www.somoscooperativismo.coop.br/historia-do-sistema-ocb>. Acesso em 11 de abr. de 2023.

técnica de prestação de serviços” (Ibidem). No artigo 6º a lei classifica as sociedades cooperativas em singulares e centrais ou federações:

(...) I - singulares, as constituídas pelo número mínimo de 20 (vinte) pessoas físicas, sendo excepcionalmente permitida a admissão de pessoas jurídicas que tenham por objeto as mesmas ou correlatas atividades econômicas das pessoas físicas ou, ainda, aquelas sem fins lucrativos; II - cooperativas centrais ou federações de cooperativas, as constituídas de, no mínimo, 3 (três) singulares, podendo, excepcionalmente, admitir associados individuais (...) (BRASIL, 1971, Artigo 6).

Já no artigo 105 do capítulo XVI, da Lei 5.764, é criada a Representação do Sistema Cooperativista e outorga a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), enquanto órgão da sociedade civil que representa as sociedades cooperativas. Portanto, a partir desta normativa, há uma efetivação da OCB enquanto órgão que entre seus objetivos está o de

integrar todos os ramos das atividades cooperativistas; manter registro de todas as sociedades cooperativas que, para todos os efeitos, integram a Organização das Cooperativas Brasileiras - OCB; manter serviços de assistência geral ao sistema cooperativista, seja quanto à estrutura social, seja quanto aos métodos operacionais e orientação jurídica, mediante pareceres e recomendações, sujeitas, quando for o caso, à aprovação do Conselho Nacional de Cooperativismo – CNC (...) (BRASIL, 1971, artigo 105).

Já no capítulo XIV, artigo 95, da mesma lei, trata-se do Conselho Nacional de Cooperativismo (CNC), órgão responsável por orientar a política cooperativista e que funciona junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Entre as funções atribuídas ao CNC, destaco: “I - editar atos normativos para a atividade cooperativista nacional; III - organizar e manter atualizado o cadastro geral das cooperativas nacionais (...) X - decidir sobre a aplicação do Fundo Nacional de Cooperativismo, nos termos do artigo 102 desta Lei” (BRASIL, 1971, Artigo 97). A partir da criação do aparato normativo da lei de 1971 que rege as cooperativas, o regime autoritário por um lado confere a regulação do sistema OCB e das cooperativas e por outro, destaca a atuação do Estado enquanto instituição que controla o cooperativismo.

A partir da promulgação da lei de 1971, a OCB passou a organizar as unidades cooperativas estaduais e as cooperativas passaram a se enquadrar em um modelo empresarial dedicando-se a expansão econômica⁷⁹. Conforme pode ser visto no anuário de 2020, do cooperativismo brasileiro, associado à OCB, os ramos do cooperativismo reunidos pela OCB

⁷⁹ Ibidem.

são sete: Agropecuário; Consumo; Crédito; Infraestrutura; Saúde; Trabalho, Produção de Bens e Serviços e o ramo do Transporte (OCB, 2020).

De acordo com a OCB (2020, p. 45), o ramo da infraestrutura é “composto por cooperativas que se destinam à prestação de serviços básicos da sociedade como: distribuição de energia elétrica, saneamento básico, telecomunicação, construção civil, irrigação e habitação”. De acordo com a mesma entidade, o ramo da infraestrutura é dividido em 8 segmentos: “água e saneamento, construção civil habitacional, construção civil comercial, desenvolvimento, distribuição de energia, geração de energia, irrigação e telecomunicações” (OCB, 2020, p. 47). Até o ano de 2019, esse ramo do cooperativismo somava 265 cooperativas e 1.138,786 associados, no geral. Havia 77 cooperativas habitacionais (setor da construção civil), 72 cooperativas não informadas, 69 de distribuição de energia, 21 de geração de energia, 11 de desenvolvimento, 7 de construção civil comercial, 4 de irrigação, 3 de água e saneamento e 1 de telecomunicações.

Importante de se destacar é que para o sistema OCB, o cooperativismo habitacional, foi reclassificado de modo que as cooperativas habitacionais passaram a “fazer parte do ramo que ganha mais amplitude ao incorporar atividades relacionadas à construção, manutenção e administração de conjuntos habitacionais e condomínios” (OCB, 2020, p. 45). Essa mudança foi realizada em 2020, pois, até então a OCB compreendia 13 ramos do cooperativismo: Agropecuário, Consumo, Crédito, Educacional, Especial, Habitacional, Infraestrutura, Mineral, Produção, Saúde, Trabalho, Transporte e Turismo e Lazer. De acordo com o então superintendente do sistema OCB, Renato Mobile, essa mudança representou a modernização do sistema OCB⁸⁰, que foi realizada para “promover o fortalecimento e dar maior representatividade para alguns segmentos”⁸¹.

(...) o modelo de produção de moradia via cooperativismo tornou-se, desde então [anos 1970 e 1980], uma boa ferramenta de regulação de mercado, como resultado de preços mais acessíveis e alta qualidade de seus empreendimentos. Em 2019, as 265 cooperativas do ramo somaram 1,1 milhões de cooperados, gerando cerca de 7 mil empregos (OCB, 2020, p. 45).

Há toda uma preocupação e um alinhamento com a política de interesse do mercado, pois, os números utilizados pela OCB em seu anuário são colocados como forma de legitimar-

⁸⁰ Os novos ramos do cooperativismo são apresentados. Disponível em: <https://www.sescoopmt.coop.br/noticias/os-novos-ramos-do-coops-sao-apresentados/6399>. Acesso em 12 de abr. de 2023.

⁸¹ Ibidem.

se no campo empresarial. Conforme pode ser visto no anuário, as cooperativas do ramo da infraestrutura realizam um retorno ao país que é medido da seguinte forma:

Esse retorno também pode ser visto nos indicadores financeiros do ramo que, em 2019, recolheu junto aos cofres R\$ 469 milhões em tributos. Além disso, foram investidos R\$ 296 milhões com salários e benefícios dos funcionários assegurando boas condições de trabalho aos empregados do setor. Os mais de R\$ 4,7 bilhões de ativos também enfatizam a capacidade do ramo para a realização de investimentos somado ao patrimônio líquido de R\$ 2,9 bilhões possibilitando avanços constantes ao setor (OCB, 2020, p. 48).

Em todo o anuário OCB, é utilizada duas vezes as palavras “cooperativismo habitacional” e três vezes as palavras “construção civil habitacional”. Enquanto isso, a palavra “agropecuária” aparece 6 vezes e a palavra “agropecuário” é utilizado 87 vezes. Isso pode ser explicado pela aposta no ramo da agricultura, pois, de acordo com a OCB (2020), o setor Agropecuário lidera no número de cooperativas, possuindo “1.223 cooperativas e 992.111 cooperados” (OCB, 2020, p. 20). Este setor, em específico, “Reúne cooperativas destinadas, a prover, por meio da mutualidade, a prestação de serviços ligados às atividades agropecuária, extrativista, agroindustrial, aquícola ou pesqueira” (OCB, 2020, p. 25). Seguido do setor do transporte com “1.093 cooperativas e 99.568 associados” (Ibidem), enquanto o setor da infraestrutura ocupa a penúltima colocação com 265 cooperativas e 1.138.786 pessoas associadas.

Tabela 7: Dados sobre o sistema OCB informando o setor do cooperativismo com mais pessoas associadas, cooperativas e empregadas.

Ramo	Cooperativas	Pessoas associadas	Empregados
Agropecuário	1.223	992.111	207.201
Consumo	263	2.025.545	14.841
Crédito	827	10.786.317	71.740
Infraestrutura	265	1.138.786	7.315
Saúde	783	275.915	108.189
Trabalho, Produção de Bens e Serviços	860	221.134	9.759
Transporte	1.093	99.568	8.531
TOTAL	5.134	15.539.376	427.576

Fonte: (OCB, 2019 *Apud* OCB, 2020, p.20).

Embora o sistema OCB represente um dos maiores setores que reúne os diferentes ramos do cooperativismo, ele não é o único no Brasil. Entre as federações ou centrais cooperativas que existem no país cita-se: FENACOHAB (Federação Nacional das Cooperativas Habitacionais), o qual é uma federação “constituída por cooperativas singulares do ramo de habitação, que atua na representação, orientação, fortalecimento e fomento do Cooperativismo de habitação no Brasil”⁸². Tal entidade define o cooperativismo habitacional como “uma forma de união de pessoas para aquisição coletiva de unidades habitacionais para seus cooperados, não tendo fins lucrativos, baseada na gestão democrática e nos princípios do cooperativismo, viabilizando o sonho da casa própria” (FENACOHAB, 2023b, p.13). Portanto, tal visão sobre o cooperativismo habitacional pode ser localizado numa óptica de cooperativa tradicional que visa facilitar ao associado o acesso à casa própria, modelo de cooperativismo habitacional, majoritariamente desenvolvido no Brasil, que defende a propriedade privada.

A FENACOHAB foi fundada no ano de 2019 no município de Taboão da Serra com o objetivo de buscar o reconhecimento do ramo do cooperativismo habitacional junto ao sistema OCB. Entre as ações almejadas pela federação está o de aprovar uma lei específica do cooperativismo habitacional. Atualmente o Projeto de Lei 20 de 2020⁸³, que dispõe sobre organização e funcionamento das cooperativas habitacionais e institui dever de criação de programa de apoio e fomento às cooperativas habitacionais nos projetos de lei de Plano Plurianual, tramita na Câmara dos Deputados, tendo por autor o deputado pelo Estado do Rio Grande do Sul Giovani Cherini (Partido Liberal), o qual está aguardando a designação de relator na Comissão de Desenvolvimento Urbano.

De acordo com o *Ebook* da FENACOHAB, a entidade possui mais de 30 mil associados e mais de 10 mil unidades habitacionais entregues, atualmente, possui 9 cooperativas na condição de associadas. Entre os objetivos da entidade está o de buscar o reconhecimento do ramo habitacional no sistema OCB, de acordo com a FENACOHAB, o sistema OCB deixou de lado o cooperativismo habitacional, priorizando o setor agropecuário, saúde e crédito⁸⁴.

⁸² FenacoHAB. Disponível em: <https://fenacohab.com.br/about.html>. Acesso em 12 de abr. de 2023.

⁸³ PL. 20/2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2236337>. Todo o Projeto de Lei pode ser acessado em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1853924. Acesso em 12 de abr. de 2023.

⁸⁴ FENACOHAB. **Planejamento estratégico: 2020 – 2030**. Disponível em: <https://fenacohab.com.br/download.html>. Acesso em 12 de abr. de 2023.

Nessa perspectiva vale destacar a discussão que tal federação levanta em relação ao cooperativismo habitacional. De acordo com a FENACOHAB (2023), por um lado, a OCB raramente organiza cursos, palestras, demandas e projetos do cooperativismo habitacional. Tal organização direciona suas “energias para outros ramos que julgam mais importantes (Agropecuário, Crédito, Saúde), voltando suas ações para esses ramos e não se esforçando para buscar ações para as cooperativas habitacionais” (FENACOHAB, 2023, p. 12). Outro ponto que a federação coloca é que pouco ou nada é feito para aproximar as cooperativas habitacionais do sistema OCB, “que encontram dificuldades desde o registro até a apresentação de projetos para o sistema, sendo também verificada a falta de representação adequada na diretoria, que nunca fora composta por lideranças do ramo” (FENACOHAB, 2023, p. 12).

Por outro lado, a federação aponta como entre os motivos de isolamento do cooperativismo habitacional do sistema OCB, a pouca demanda do sistema por parte das cooperativas, a aceitação dessa posição entre os motivos pela falta de representatividade, “falta de projetos e de dificuldade de se aproximar do sistema, sendo que muitas vezes ‘deixaram pra lá’ e seguiram suas vidas em suas próprias cooperativas sem exigir o que tinham direito” (FENACOHAB, 2023, p. 12). Outro problema apontado pela federação é a falta de união entre o ramo, fator que ajudou a provocar a situação, “pois sempre que tentavam demandar algo, agiam isoladamente, sem conversar com outras cooperativas e organizar algum tipo de ação em conjunto junto ao sistema OCB, bem como, não procuravam” (FENACOHAB, 2023, p. 12).

Vale dizer que o debate realizado no documento da FENACOHAB traz alguns elementos importantes para a discussão acerca da implementação do cooperativismo habitacional no Brasil e a relação entre Estado e sociedade civil. Em primeiro lugar, cabe dizer que o sistema OCB foi criado em parceria com o governo da ditadura civil-militar. Esse estreitamento não parece ser apenas temporal, pois, a atitude do regime civil-militar em relação ao plano econômico do país não representou uma quebra de paradigma. De acordo como demonstra Bolaffi (1982, p. 37), “desde a criação do BNH até o presente [1982], a torta da riqueza nacional nesse país cresceu cinco vezes. Só que em vez de reparti-la, os donos da casa já começam a falar em coibir-lhe o excessivo crescimento”. Conforme apontam Sanz e Mendonça (2017), o “milagre econômico brasileiro”, ocorrido entre 1968 a 1973, que diz respeito ao crescimento que o país obteve em sua economia de cerca de 10% ao ano, atingindo em 1973 uma marca de 14% de seu PIB, avanço que também foi acompanhado de uma queda de inflação de cerca de 10%. No entanto, segundo as autoras, esse crescimento

favoreceu os empresários e foi ruim para os trabalhadores, pois, “para que o plano de crescimento funcionasse os militares resolveram conter os salários, mudando a fórmula que previa o reajuste da remuneração pela inflação, o que levou a perdas reais para os trabalhadores” (SANZ; MENDONÇA, 2017, s/p). O crescimento econômico foi resultado do investimento de dinheiro internacional que se deu através da entrada de empresas multinacionais que sob a tutela dos militares, encontraram no Brasil um terreno propício para a expansão, mas também por empréstimos advindos de fundos internacionais (SANZ; MENDONÇA, 2017).

Um dos fatores marcantes desse período de regime da ditadura civil-militar foi o investimento na industrialização do país, inclusive do setor da agricultura. Com o sonho de ter emprego e vida melhor na cidade, muitos brasileiros saíram do campo para viver nas cidades (SANZ; MENDONÇA, 2017). Na visão de Santos (1993), o processo da industrialização no Brasil foi crucial na para que se agravassem as condições de vida das populações na cidade. Entre as décadas de 1960 e 1980, ocorreu no Brasil um acréscimo em mais de 20% na população que passou a habitar os centros urbanos, aproximadamente 50 milhões de pessoas, o que provocou o agravamento da questão urbana (MARICATO, 2003). Com o crescimento urbano houve uma sobrecarga na questão da infraestrutura e dos equipamentos urbanos, afetando o funcionamento da cidade como um todo e comprometendo a qualidade de vida da população (RUBIN; BOLFE, 2014). De forma geral, o “milagre econômico” significou o aumento da acumulação de renda para as classes burguesas em detrimento do trabalho de grande parte da sociedade civil. Essa dinâmica resultou numa expansão da desigualdade social.

Outro elemento que merece reflexão, que a FENACOHAB comenta a respeito da relação entre OCB e o cooperativismo habitacional é o isolamento das cooperativas habitacionais que, desarticuladas, não conseguem inserir-se no campo de atuação da OCB. Ora, além de ter presente que na origem da OCB há uma ligação entre suas lideranças e a ditadura militar. Nesse caso, há todo um interesse econômico no impulso do cooperativismo enquanto setor da sociedade civil que, economicamente desenvolve-se nas linhas da economia capitalista, de forma que as cooperativas, sobretudo as agropecuárias, que são o carro-chefe da OCB, não encontram barreiras ou limites eficientes durante os regimes ditatoriais (1964 à 1985), muito pelo contrário é o setor que mais cresce. Por outro lado, as cooperativas habitacionais, conforme será visto mais adiante quando trataremos do BNH, funcionam conforme a égide do controle do Estado, ou seja, tal setor do cooperativismo não atua com autonomia. O tempo de atuação das cooperativas habitacionais se dá quando há programas ou políticas habitacionais, mais precisamente o BNH e o MCMV. Não havendo uma Política

Nacional de Habitação enquanto política de Estado, as cooperativas habitacionais ficam lançadas a própria sorte.

Também deve ser levada em conta a repressão e a perseguição que a ditadura militar executou sobre o movimento sindical, partidos políticos e movimentos sociais. Se no início dos anos 1960, o movimento sindical, atingiu seu ápice com grandes manifestações, realização do III Congresso Sindical Nacional, a criação do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) e, no campo, as lutas se intensificavam com a criação das ligas camponesas, e o crescimento dos sindicatos de trabalhadores rurais, o golpe de 1964 representou uma ruptura com esse processo de mobilização da sociedade civil via sindicatos. Apenas no final dos anos 1970 que o movimento sindical começou a se reestabelecer novamente. Faria Lima (2006, p. 61-62), aponta que a “autonomia e a independência dos sindicatos foram os primeiros fundamentos estruturantes de um regime democrático a serem violentados pelo Comando Supremo da Revolução sem, contudo, serem editadas novas regras. O regime utilizou-se do conteúdo normativo do artigo 528 e 555 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT para efetivar as intervenções e consequentes cassações”.

A intervenção do Estado ditatorial sobre organizações da sociedade civil resultou em “intervenções em quatrocentos e nove sindicatos profissionais, quarenta e três federações estaduais, interestaduais e nacionais, três confederações, sendo apenas uma confederação patronal” (PINTO, 1994, p. 107-108). Essa perseguição que o governo autoritário empreendeu sobre a sociedade civil organizada deve ser levada em conta quando se fala em cooperativismo habitacional. Conforme se verá, tal formação é constituída apenas com fins de adquirir a moradia, sem levar em conta o cultivo dos valores da vida coletiva que são impulsionados pelo cooperativismo cuja raiz se encontra na experiência de Rochdale.

Outro fator que deve ser levado em conta é a natureza do golpe de Estado e sua intenção de frear qualquer iniciativa política de instituir reformas sociais e oferecer um contexto para que os direitos sociais fossem expandidos. O presidente da república João Goulart, em 1962, divulgou seu Plano Trienal, elaborado pelo economista Celso Furtado, tendo em vista o combate a inflação e a promoção do desenvolvimento econômico. Entre o plano constava as chamadas reformas de base (Reforma agrária, reforma educacional, reforma fiscal, reforma eleitoral, reforma política, reforma urbana, reforma bancária, nacionalização dos setores industriais de energia elétrica e químico-farmacêutico, bem como do refino de petróleo) (COMPARATO, 2017). Essas propostas, que tinham o apoio da sociedade civil organizada como movimento estudantil, ligas camponesas, Movimento Sindical Urbano, Partido Trabalhista, entre outros, mas, por outro lado, tiveram o reflexo reacionário nas

oligarquias brasileiras, tanto a rural, como a urbana e a militar, que com a ajuda do governo dos Estados Unidos passaram a reagir contra o governo de Goulart. Nessa perspectiva, vale ressaltar as palavras de Faria Silva (2006, p. 52-53), que afirma que, no Brasil,

as classes dominantes (...) jamais desempenharam uma efetiva função hegemônica em face das massas populares, optando por delegar a função de ‘direção’ política ao Estado – ou seja, às camadas militares e tecnoburocráticas –, ao qual coube a tarefa de ‘controlar’ e, quando necessário, de reprimir as classes subalternas.

Em relação a criação da OCB, em 1969, Faria Silva (2006), assinala que no ato de constituição de tal organização, foi estabelecido que a nova entidade, “representaria e defenderia o cooperativismo nacional e que os eixos de atuação estariam voltados: a) à legislação cooperativa; b) ao Banco Nacional de Crédito Cooperativo; c) ao Regime Fiscal e Previdenciário; d) aos Serviços Oficiais de Cooperativismo; e) à Representação Nacional do Cooperativismo (FARIA SILVA, 2006, p. 68).

Entretanto, examinando a ata de fundação da OCB, o mesmo autor, afirma que a nova ordem que era instituída ao cooperativismo brasileiro, a partir dessa relação entre setores da sociedade civil (cooperativas) e o governo civil-militar, representavam “o surgimento de uma organização estruturada nas bases historicamente vinculadas às classes dominantes, que, naquela conjuntura, expressavam seu poder por meio do Estado ditatorial” (FARIA SILVA, 2006, p. 68). Três situações podem corroborar com o argumento de Faria Silva (2006). Em primeiro lugar, a criação da OCB foi resultado de uma convocação então Ministro da Agricultura, Luiz Fernando Cirne Lima, e realizada em seu gabinete, conforme expõe Faria Silva nas páginas 68 e 69 de sua obra. Em segundo lugar, no documento que expõe os eixos de atuação da OCB, lê-se sobre a criação de tal organização, “(...) destinada a representar o pensamento do Movimento Cooperativista, falar em seu nome e representá-lo perante o Governo, mantendo, todavia, independência perante ele, mas colaborando franca e lealmente com as autoridades” (Ata de Constituição da Organização das Cooperativas Brasileiras, 2/12/1969 *Apud* FARIA SILVA, 2006, p. 69). A terceira situação é a presença de autoridades do governo ditatorial na mesa diretora dos trabalhos do IV Congresso Brasileiro de Cooperativismo, conforme destaca Farias Silva (2006, p. 69):

o General de Divisão Itiberê Gouveia do Amaral – Comandante da 4ª Região Militar e da 4ª Divisão de Infantaria –, o General Gentil Marcondes Filho – Comandante da ID-4 –, o Senador Flávio da Costa Britto – Presidente da Confederação Nacional da Agricultura – e por Dom Geraldo Tiganlt – Arcebispo de Diamantina –, sendo a chamada dos Estados procedida pelo Major João Gilberto e o Hino Nacional executado pela Banda da Polícia Militar de Minas Gerais.

A ata de constituição da OCB foi resultado da atuação direta do Ministro da Agricultura, Luiz Fernando Cirne Lima, e do Secretário da Agricultura do Estado de São Paulo, Antonio José Rodrigues Filho, que atuaram por quase dois anos na construção da fusão das entidades. Verás-Neto (2003 Apud FARIAS SILVA, 2006, p. 69), defende que a OCB emergiu como “produto dos interesses da classe governamental, que se utiliza destes aparatos privados de hegemonia do Estado, para desarticular ou organizar determinados setores e frações de classe”.

A OCB foi uma organização que funcionou como o único canal da sociedade civil organizada, aceito pelo Estado ditatorial, a fim de servir de instrumento para controlar a sociedade trabalhadora do setor rural, atribuindo como o único canal representativo de tais grupos sociais. De acordo com a OCB (Apud FARIA SILVA, 2006, p. 70), “como a grande força das cooperativas estava no campo, passou a ser interessante para o Estado que o movimento [de constituição da OCB] se consolidasse e ajudasse o governo a realizar sua política econômica para o setor agrícola”.

A cooptação do cooperativismo, pelo governo ditatorial, resultou na linha seguida pela OCB e do cooperativismo de maneira geral. A própria OCB afirma que a lei de política nacional do cooperativismo, lei 5.764 de 1971, viabilizou e organizou as cooperativas que passaram a funcionar no modelo empresarial. Essa imagem de cooperativas empresariais que é difundida pela OCB, nas seguintes palavras: “as cooperativas passaram a se enquadrar em um modelo empresarial, possibilitando sua expansão econômica”⁸⁵. Nessa perspectiva, a adaptação do cooperativismo via sistema OCB, resultou na guinada empresarial voltada para a expansão econômica e adequação das empresas cooperativas às exigências do desenvolvimento capitalista agroindustrial adotada pelo Estado (FARIA SILVA, 2006).

6.3 A atuação do cooperativismo habitacional no BNH

Logo no início do regime civil-militar, em 1964, o governo federal elegeu a habitação popular como um problema fundamental. Para solucionar esse problema social, a ditadura criou um Banco, com o objetivo de solucionar o problema da habitação (BOLAFFI (1982). Tal iniciativa recebe em 1967 a gestão dos depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de

⁸⁵ OCB. História do sistema OCB. Disponível em: <https://www.somoscooperativismo.coop.br/historia-do-sistema-ocb>. Acesso em 16 de abr. de 2023.

Serviço (FGTS) ⁸⁶. “Em consequência da soma de recursos que para ele foram canalizados, a partir de 1969, o BNH (Banco Nacional da Habitação), tornar-se-ia o segundo banco do país em termos da magnitude de recursos disponíveis, precedido apenas pelo Banco do Brasil” (BOLAFFI, 1982, p. 42).

A partir da criação do BNH, o cooperativismo habitacional foi promovido a participar da política habitacional e passou a operar regulamentado pela política habitacional do BNH. (ALVES DA SILVA, 1992). No entanto, o mesmo autor sustenta que “as cooperativas habitacionais praticamente inexistiram no período de 1964 a 1966, ano que foi instituído o Programa de Cooperativas Habitacionais Operárias regulamentadas pela RC 67/66 do BNH” (ALVES DA SILVA, 1992, p. 73) ⁸⁷. Uma de suas exigências para o ingresso às cooperativas habitacionais era “de que o interessado fosse sindicalizado ou pertencente a alguma associação de classe, enquadrando-se na faixa socioeconômica de 1,5 até 5 salários-mínimos de renda” (ALVES DA SILVA, 1992, p.75).

Os objetivos iniciais do programa eram: oportunizar o “aperfeiçoamento de uma democracia econômica em que se ofereçam oportunidades às famílias mais pobres de alcançarem a solução do problema da casa própria em condições equivalentes às que, até então, só eram possíveis à classe média alta” (ALVES DA SILVA, 1992, p.73). Vêras e Balduki (1986, *Apud* OLIVEIRA, 2014, p. 38), explicam a maneira como o BNH se desenvolveu e a forma como que tal programa atendeu as diferentes classes sociais da sociedade brasileira.

⁸⁶ O FGTS foi instituído em 1966 e é regulado por uma lei federal. Inicialmente, o FGTS existia apenas como forma de garantia de emprego, chamada de estabilidade, ou seja, quando o empregado completava 10 anos de trabalho em uma empresa, não poderia mais ser demitido, a não ser em justa causa. É um depósito mensal, referente a um percentual de 8% do salário do empregado, que o empregador fica obrigado a depositar em uma conta bancária no nome do empregado que deve ser aberta na Caixa Econômica Federal.

⁸⁷ RC Nº 67/66. O CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DO BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO, em reunião de 21 de junho de 1966, e no uso das atribuições conferidas pelo artigo 29 da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964 (...) resolve: Aprovar o programa de construção de 100.000 habitações para trabalhadores sindicalizados em todo o Brasil, cujos estudos preliminares foram apreciados em sua reunião de 3/3/1966, e que deverá obedecer às seguintes diretrizes:

I. O programa será executado por Cooperativas Habitacionais a serem constituídas junto aos Sindicatos de Trabalhadores e Associações de Classe, definidas na Lei 1.134, de 14 de junho de 1950, e será realizado progressivamente, num prazo de 48 meses, prevendo-se a construção de 10.000 unidades no 1º ano, e 20.000, 30.000 e 40.000, nos anos subsequentes, distribuídas pelas diversas unidades da Federação, proporcionalmente ao número de trabalhadores sindicalizados, existente nas mesmas, estabelecendo-se maiores percentagens para as regiões menos desenvolvidas, as quais apresentam menor número de trabalhadores sindicalizados.

II. O Plano deverá atender à faixa da população que tenha renda familiar entre 1 ½ e 5 salários-mínimos, devendo ser apurada a demanda existentes e a capacidade de poupança correspondente a tal faixa, através de um levantamento sócio-econômico a ser efetuado através dos Sindicatos, com utilização de fichas de inscrição prévia, sem ônus financeiro para os interessados (...). Disponível em: <https://www.prognum.com.br/legislacao/leis/BNH-RC-67-66.htm>. Acesso em 05 de set. 2021.

O segmento popular (para famílias de até três salários-mínimos e depois até cinco salários-mínimos) seria atendido pelas COHABs (companhias de habitação a nível municipal ou estadual). O segmento econômico (para famílias com renda familiar de três a seis salários-mínimos, faixa ampliada posteriormente) foi atendido por cooperativas habitacionais (associações sem fins lucrativos que se formam a partir de categorias profissionais e são intermediárias entre os mutuários e o BNH). O segmento médio visava atender famílias com renda mensal acima de seis salários-mínimos, e nele atuavam principalmente agentes privados (Sociedades de Crédito Imobiliário, Associações de Poupança e Empréstimo) que formam o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo e atendem à chamada classe média e também seus setores de construção de luxo, que formariam o segmento superior.

As cooperativas habitacionais estavam subordinadas ao BNH, que era uma empresa pública ligada ao Ministério do Interior,

que normatiza, autoriza e fiscaliza o seu funcionamento, financia e administra os empreendimentos. Dentre os programas do BNH considerados de natureza social, as Cooperativas Habitacionais caracterizam-se pelo financiamento de 100% do custo final das unidades habitacionais (...) (ALVES DA SILVA, 1992, p. 78).

Para realizar os projetos habitacionais, as cooperativas dispunham dos serviços oferecidos pelos INOCOOP's (Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais). A assistência que os institutos conferiam às cooperativas contemplava:

vistoria, seleção e aquisição de terrenos, estudos de viabilidade, elaboração de projetos, formação e registro de cooperativas junto ao BNH e outros órgãos, elaboração dos contratos, acompanhamento e fiscalização das obras, trabalho social junto aos cooperativados nas várias fases do empreendimento (...) (ALVES DA SILVA, 1992, p.78).

O modelo de cooperativa escolhido para o programa do BNH foi o de cooperativas de produção e comercialização, “sob a ideologia da propriedade como fator de ascensão social, mesclada pelos princípios cooperativistas concebidos como uma alternativa intermediária entre o capitalismo e o socialismo” (ALVES DA SILVA, 1992, p. 74). Em suma, conclui o mesmo autor, a inserção das cooperativas na política habitacional significava parte da estratégia de legitimar o novo bloco de poder que iniciara seu percurso a partir de 1964, o regime ditatorial. Possibilitar o acesso à casa própria à população de baixa renda, contribuindo para a redução do *déficit* habitacional.

Nessa perspectiva, entende-se que o Estado ditatorial foi o órgão impulsionador e que também mantinha o controle sob as cooperativas. “As cooperativas habitacionais, organizadas no Brasil, pós-64, têm no Estado o principal responsável pela iniciativa de sua organização e pelo provimento de algumas das condições essenciais de seu funcionamento e viabilidade”

(LEMOS, 1992, p. 21). Nesse sentido, foi promulgada a Lei nº 5.764, em 1971, cujo objetivo era o de regulamentar a política nacional de cooperativismo.

A questão habitacional foi tratada na ditadura civil-militar enquanto mercado da habitação. Nessa perspectiva, a partir da criação do SFH e do BNH, dividiu-se o setor habitacional em três segmentos: Mercado Popular, Mercado Econômico e Mercado Médio (GONÇALVES, 1997). As Companhias Habitacionais (COHAB) atuavam no chamado mercado popular,

mediante intermediação de recursos oriundos do FGTS e oferecendo financiamento com prazos máximos de 20 anos e taxas de juros de 4% a 6% (...) o comprometimento do mutuário com as prestações deveria ser equivalente a, no máximo, 25% de sua renda familiar (GONÇALVES, 1997, p. 17).

Já em relação ao setor econômico, as cooperativas habitacionais eram as principais agentes desse segmento. Formado por organizações sem fins lucrativos, também funcionava com recursos do FGTS, “com prazos entre 15 e 20 anos e taxas de juros de 7% a 10% ao ano. Os imóveis seriam financiados até o valor unitário de 120 vezes o salário-mínimo e o comprometimento inicial de renda com o pagamento de prestações não poderia ultrapassar 25%” (GONÇALVES, 1997, p. 17). Tais condições de financiamento operaram até o ano de 1972, após essa data o BNH passou a operar modificações periódicas nas regras. (GONÇALVES, 1997).

Entre 1980 e 1995, o SFH, financiou “cerca de 2.863 mil unidades” (GONÇALVES, 1997, p. 55). Em relação às cooperativas habitacionais, o Banco Nacional de Habitação (BNH) estabeleceu as regras de registro, funcionamento e controle fiscal. Tal programa financiou 487.471 unidades de cooperativas, o que representa 11,2% do total de 4,5 milhões de unidades habitacionais financiadas durante esse mesmo período (ARRETCHE, 1990 *Apud* DE OLIVEIRA FILHO, 2017, p. 77).

De acordo com Lemos (1992, p. 47), o cooperativismo e a habitação popular, no contexto do BNH, só podem ser compreendidos no bojo das políticas sociais produzidas pela estrutura de poder implantada na época. “Esta estrutura, voltada para a execução planejada e autoritária das políticas sociais, objetivou interferir na sociedade através de uma política econômica que garantisse a inserção do capital monopolista na economia brasileira (...)”. Nessa perspectiva, é mister ressaltar a conclusão de que, no Brasil, o desenvolvimento do cooperativismo tem estado atrelado a políticas de promoção do desenvolvimento, “de uma forma que o cooperativismo sempre foi qualificado como uma importante estratégia para o

desenvolvimento do Brasil, sobretudo no setor agrícola” (SCHNEIDER; LAUSCHNER, 1979; PELEGRINI, SHIKI; SHIKI, 2015, *Apud* Silva, 2019, p. 51). Alves da Silva (1992) corrobora com tal ideia argumentando que as cooperativas habitacionais, constituíram parte da estratégia de legitimação do governo ditatorial, na proliferação da casa própria para os grupos sociais de baixa renda, surgiram “como um plano ‘eminente popular’ que oferece ‘vantagens que nenhuma empresa é capaz de oferecer’ (...)” (ALVES DA SILVA, 1992, p. 77).

Entretanto, as cooperativas habitacionais, eram subordinadas ao BNH que, normatizava, autorizava, financiava, fiscalizava e administrava o funcionamento de tais associações (ALVES DA SILVA, 1992; LEMOS, 1992). “Dentre os programas do BNH considerados de natureza social, as cooperativas habitacionais caracterizam-se pelo financiamento de 100% do custo final das unidades habitacionais” (ALVES DA SILVA, 1992, p. 78). Cariello Filho (2011, p. 136), argumenta que, nos primeiros anos de atividade da política do BNH, que equivale ao período de 1964 à 1969, grande quantidade de conjuntos habitacionais foi construído por intermédio das Companhias de Habitação Popular (COHABs), sendo que 40% de sua produção, de 178.227 unidades habitacionais, foram destinadas a moradias populares. Entre os anos 1970 a 1974, período que equivale a segunda fase do BNH, houve uma diminuição na oferta de moradias para os setores de baixa renda. Nesse cenário, 28% foi destinado aos setores populares, o que equivaleu a 157.748 moradias construídas. Já numa terceira fase de atuação do BNH, entre os anos 1975 a 1980, foram construídas 749.911 habitações populares. Em relação ao investimento no setor habitacional, Cariello Filho (2011, p. 137), aponta que em 1967, “51,41% dos recursos do Banco foram aplicados em moradia; entre 1972-1975, a média foi de 29,7% para habitação, enquanto 43,8% foram aplicados em saneamento, 12,3% em transportes e 14,2% em desenvolvimento urbano”. Progressivamente, argumenta o autor, o investimento do BNH em habitação foi decaindo em relação às aplicações feitas em outras áreas.

A partir de 1980 até 1986, a política de habitação popular passou a ser concentrada em programas setoriais, como por exemplo, o Promorar⁸⁸, criado em 1979 (RODRIGUES, 2009, 1988), “cujo objetivo era a erradicação de sub-habitações destituídas de condições mínimas de serviços e salubridade, através da construção de outras habitações, do estímulo ao desenvolvimento comunitário e do apoio a melhoria de infra-estrutura urbana” (CARIELLO FILHO, 2011, p. 137). Em 1986, o BNH foi extinto pelo então presidente José Sarney. Em seu período de atuação, de 1964 a 1986, o BNH financiou cerca de 4,5 milhões de unidades

⁸⁸ Entre 1979 e 1985, o Promorar, havia construído em todo o Brasil, “apenas 151.811 unidades e 22 mil estavam em construção” (RODRIGUES, 2009, p. 128).

habitacionais, das quais “somente 1,5 milhão (33,3%) tinham sido destinadas aos setores populares de renda entre um e três salários mínimos, incluindo as 250 mil objeto dos chamados programas alternativos” (CARIELLO FILHO, 2011, p. 140).

Até o ano de 1987, as cooperativas habitacionais funcionaram submetidas ao BNH, a partir de tal data, as cooperativas passaram a funcionar a cargo da Caixa Econômica Federal e dos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs) (LEMOS, 1992). Os INOCOOPs foram criados com a finalidade de dar suporte as cooperativas habitacionais, nos seguintes aspectos:

vistoria, seleção e aquisição de terrenos; estudos de viabilidade; elaboração de projetos; formação e registro das cooperativas junto ao BNH e outros órgãos; elaboração dos contratos; acompanhamento e fiscalização das obras; trabalho social junto aos cooperativados nas várias fases do empreendimento; controle da execução orçamentária; elaboração e instrução de processos para pagamentos às empreiteiras com base nos relatórios progresso e no cronograma físico-financeiro; apuração de custos reais finais e elaboração do mapa de rateio; entrega das unidades; inscrição imobiliária junto ao poder público municipal e providências quanto à liquidação e dissolução da Cooperativa (ALVES DA SILVA, 1992, p. 78).

As cooperativas habitacionais impulsionadas pelo BNH não se constituíram como um projeto espontâneo de cidadãos, nem mesmo surgiram a partir dos movimentos sociais, sindicatos ou mesmo outras organizações populares. Além disso, as cooperativas ficaram submetidas as relações institucionais criadas pelo governo ditatorial e sua forma centralizadora de administrar a política habitacional (LEMOS, 1992). Para Alves da Silva (1992), o cooperativismo habitacional foi estimulado pelo Estado, a partir do BNH, como uma dupla estratégia: de um lado, para buscar apoio popular para os grupos no poder; por outro lado, para exercer estreito controle sobre as diferentes expressões da questão social e do movimento operário. Portanto a forma de cooperativa habitacional implementada pelo BNH não representou e não atuou como organização popular.

Com o fim do BNH em 1986, e o advento dos governos de cunho neoliberal, a partir do final dos anos 1980, o Estado deixou de atuar como o principal impulsionador da política habitacional, relegando aos estados e municípios o papel de enfrentar a questão habitacional. Outra mudança dessa época é que a Caixa Econômica Federal passou a operar como o agente operador do FGTS. Nos anos posteriores ao BNH é a época em que se encontram experiências do cooperativismo habitacional a partir da auto-organização popular e também de um cooperativismo impulsionado pelo setor empresarial.

6.4 O redirecionamento neoliberal nas políticas habitacionais e o reflexo no campo cooperativista

A partir dos anos 1990, o cooperativismo habitacional passou a operar no âmbito das políticas locais, ou seja, não havia uma política nacional de habitação centralizada, mas, políticas descentralizadas e focalizadas nos municípios e nos estados da federação. Nesse sentido, o cooperativismo habitacional passou a atuar a partir da livre iniciativa da sociedade civil ou, através da criação das ‘cooperativas fantasmas’ ou ‘construtoras disfarçadas’.

As chamadas ‘cooperativas fantasmas’ ou ‘construtoras fantasmas’ foram criadas pelo próprio setor empresarial das construtoras a fim de obter descontos com aquisição de materiais de construção ou mesmo lucros. Tal afirmação é feita, também, pelo ex. Secretário da habitação de Pelotas, Paulo Oppa em uma conversa realizada em 2020, ainda como forma de aproximação do campo de pesquisa:

(...) então as cooperativas habitacionais que foram feitas no Brasil, inclusive onde eu moro aqui a Cooperativa Habitacional Jardins das Acácias, a COADUQUE, a COHABPEL, a Cooperativa Habitacional dos Operários de Pelotas, todas foram feitas em nome do cooperativismo, mas são empresários da construção civil, que moldam cooperativas pra poder ter benéficas dos programas habitacionais (...).

Em relação a formação do cooperativismo habitacional, a partir da iniciativa popular, vale destacar o caso de duas experiências que lograram tal feitos em administrações onde a democracia participativa se efetivou. São os casos das prefeituras de Porto Alegre, no RS e da prefeitura de São Paulo, em SP, ambas do início dos anos 1990 e na administração do Partido dos Trabalhadores.

No primeiro caso, Diligenti, Fernandes e Campos (2017), mencionam que devido a falta de programas habitacionais no âmbito federal, a prefeitura de Porto Alegre, em 1989, através do Orçamento Participativo, trouxe para a esfera das decisões a possibilidade da própria comunidade local deliberar de forma direta sobre a escolha dos investimentos públicos da cidade. Nesse sentido houve uma intensificação da participação popular em várias esferas de decisões, entre elas, no setor habitacional (DILIGENTI; FERNANDES; CAMPOS, 2017). Nessa perspectiva, em 1990, o Departamento Municipal de Habitação Social (DEMHAB)⁸⁹, voltou-se para a criação de novos projetos habitacionais na cidade, através do Fundo Municipal de Habitação, da participação popular e vinculados ao Orçamento

⁸⁹ No ano de 1955, foi criado em Porto Alegre o Departamento da Casa Popular (DMCP), dez anos mais tardes, tal órgão foi transformado em Departamento Municipal da Habitação Popular (DEMHAB), através da lei 2.092 de 30 de novembro de 1965 (DILIGENTI; FERNANDES; CAMPOS, 2017).

Participativo (OP). Nessa perspectiva foi instituído o Programa de Incentivo às Cooperativas Habitacionais, resultando em 7 mil famílias beneficiadas e organizadas em 68 famílias.

O Programa de Cooperativismo Habitacional Autogestionário, induziu à organização de grupos humanos em cooperativas destinadas à aquisição de terrenos, formação de poupança, produção e licenciamento de projetos, orientação técnica e intermediação (DEM HAB, 2000, p.39 *Apud* DILIGENTI; FERNANDES; CAMPOS, 2017, p. 8).

Em 1995, outra iniciativa da prefeitura de Porto Alegre, foi a criação do Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação em 1995 através da lei nº 337, que em seu Art. 6º prevê:

Ao Conselho Municipal de acesso à Terra e Habitação compete: I – Propor, deliberar e fiscalizar diretrizes, planos e programas de Política Habitacional de Interesse Social do Município (...) VI–Apreciar as formas de apoio às entidades e cooperativas habitacionais cuja população seja de baixa renda, bem como solicitações de melhorias habitacionais em autoconstrução ou ajuda mútua de moradias populares; (...) (DILIGENTI; FERNANDES; CAMPOS, 2017, p. 10).

Ainda sobre a prefeitura de Porto Alegre, vale ressaltar outros três programas, More Melhor, Participando; Cooperativas Habitacionais e Mutirão, onde a organização popular, a autogestão e a autoconstrução eram princípios ativos na produção habitacional.

a. More melhor, participando: destinado a regularizar e urbanizar áreas com ocupação consolidada, em parceria com as comunidades; b. Cooperativas Habitacionais: desenvolvido através da abertura de poupança prévia para estruturar as cooperativas, constituídas por categoria profissional ou entidade que apresentam os interesses de cidadãos de baixa renda; c. Programa mutirão: tem por princípio engajar os moradores em todas as etapas da construção das habitações, com a participação direta das comunidades. Cada família contribui com 80 horas mensais de trabalho nos finais de semana e feriados (GONÇALVES, 1996, p. 63).

No município de São Paulo, em 1992, através do Decreto de Habitação de Interesse Social, a poder público local pleiteou as discussões sobre a produção de habitações de interesse social. Nessa perspectiva a prefeitura tomou uma série de medidas para enfrentar a questão da moradia e produzir políticas de habitação de interesse social. O FUNAPS⁹⁰ foi utilizado para fins de estimular a autogestão nos empreendimentos financiados pelo município. Desse modo, eram propostas ações em parceria entre associações de mutirantes, organizações não governamentais que prestavam assessoria técnica, ONGs e administração pública

⁹⁰ O FUNAPS (Fundo de Atendimento à População Moradora de Habitação Subnormal) foi criado pela Lei nº 8.906, em 1979. Tratava-se de um fundo destinado para melhoria das condições de vida da população de baixa renda.

(AMARAL, 2002). A mesma autora salienta a importância da proximidade entre sociedade civil organizada, através dos movimentos sociais e o poder público local na implementação de medidas e construção de programas voltados para a habitação popular. A participação popular na política habitacional local atuava na indicação de terrenos, gestão do empreendimento, organização da população para possibilitar a urbanização de favelas (RIBEIRO; SCARANO, 2020).

Como forma de institucionalizar a participação popular, foi amplamente discutida a criação de um Conselho Municipal de Habitação Popular, debate que gerou uma proposta de articulação entre conselhos regionais e conselhos temáticos, definidos de acordo com as características gerais da cidade (favela, cortiço, mutirão, população sem moradia, mutuário do fundo e questões de uso e ocupação do solo) (AMARAL, 2002, p. 22).

Em 1994, foi aprovada a Lei Municipal nº 11.632, que dispunha sobre a política municipal de habitação voltada à população de baixa renda. Tal normativa instituiu o Fundo Municipal de Habitação e criou o Conselho do Fundo Municipal de Habitação (AMARAL, 2002).

Vale salientar que os programas locais, estaduais ou municipais, são muito sujeitos a subsídios federais ou fundos de recursos para empréstimos ou oferecer subsídios a fim de implementar as políticas sociais no setor habitacional (GONÇALVES, 1997). Nesse caso, vale dizer que, nos anos 1990, embora não houvesse uma política nacional nos moldes do BNH ou MCMV, havia fundos destinados a atender a questão habitacional. No entanto, a capacidade de atender ao problema habitacional, nesse viés, ficou reduzida devido ao alcance e da forma como foram articuladas e organizadas as políticas locais, pois, elas dependem dos governos locais colocarem em pauta a discussão sobre a habitação e efetivar essa demanda enquanto de interesse de seu governo. Outra questão que afetou é que ao mesmo tempo em que o problema da moradia se expandia como, por exemplo, o aumento da cidade irregular, precariedade das habitações e aumento no *déficit* habitacional, problemas que emergiram nos anos 1990 com o agravamento da pobreza e do desemprego, o financiamento reservado para enfrentar a questão habitacional minguou (BONDUKI, 2008).

Após o término da ditadura, o FGTS continuou sendo utilizado nas políticas habitacionais. A partir de 1995, os recursos do FGTS foram utilizados para contratar novas operações, entre elas, o programa Pró-Moradia, destinado a grupos populacionais com até 3 salários-mínimos. O objetivo do programa era “apoiar o setor público no desenvolvimento de ações integradas e articuladas com outras políticas setoriais, que resultem na melhoria da

qualidade de vida da população de baixa renda (...): (GONÇALVES, 1997, p. 59). Outros fundos destinados a atender a produção habitacional de interesse social mediante o fornecimento de subsídio, criados ainda no governo Collor (1992) foram: PSH (Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social), “as pessoas beneficiárias desse programa deviam comprovar renda de até R\$ 1.245,00⁹¹” (FERREIRA, 2009, p. 49). O PSH visava oferecer acesso à moradia para cidadãos de baixa renda por intermédio da concessão de subsídios (FERREIRA, 2009). A mesma autora especifica que “a grande maioria dos empreendimentos para compra com subsídio são em áreas urbanas, as entidades privadas sem fins lucrativos apresentam propostas às instituições financeiras e aos agentes financeiros do SFH” (FERREIRA, 2009, p. 49). Outro programa habitacional que surgiu nessa época e que contemplava as cooperativas habitacionais era a Carta de Crédito Associativo, cujo objetivo era

incrementar a construção de unidades habitacionais e a execução de lotes urbanizados, mediante o financiamento à pessoa física, com renda mensal de até 12 salários mínimos, sob a forma associativa representada através de condomínios, sindicatos, cooperativas, associações ou pessoas jurídicas voltadas à produção habitacional (GONÇALVES, 1997, p. 61).

Bonduki (2008, p. 79), comenta que entre os anos de 1995 à 2003, a Carta de Crédito utilizou cerca de

85% dos recursos administrados pela União destinados à habitação se destacaram o financiamento de material de construção e a aquisição de imóveis usados, além da Carta de Crédito Associativa, que se tornou uma espécie de válvula de escape para o setor privado captar recursos do FGTS para a produção de moradias prontas.

Em 1999, foi criado o programa PAR (Programa de Arrendamento Residencial), que utilizava recursos do FGTS e do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que além do setor privado, abrangia também associações e cooperativas. Abaixo apresento uma tabela com dados sobre os programas habitacionais por faixa de renda, (em %), do período relativo aos anos de 1995 à 2003.

⁹¹ Valor equivalente ao ano de 2009. Nesse ano o valor do salário-mínimo era de R\$ 465,00. Portanto, R\$ 1.245,00 representava um valor de até 2,6 salários-mínimos.

Tabela 8: Dados sobre distintos programas habitacionais e as faixas de renda atendidas no período de 1995 à 2003.

Programa	Até 6 SM	3 a 5 SM	5 a 10 SM	+ de 10 SM	Total
PAR	-	-	100%	-	100
Pró-Moradia	100	-	-	-	100
Apoio à produção	-	-	-	100,0	100
Carta de Crédito Associativa	1,9	13,9	34,5	49,7	100
Carta de Crédito Individual	6,2	15,1	50,1	28,6	100
Total	8,5	12,6	50,4	28,5	100

Fonte: (BONDUKI, 2008, p. 80)

Bonduki (2008) ainda salienta que entre 1995 e 2003, “78,84% do total dos recursos foram destinados a famílias com renda superior a 5 SM, sendo que apenas 8,47% foram destinados para a baixíssima renda (até 3 SM) onde se concentram 83,2% do *déficit* quantitativo”.

Embora o cooperativismo habitacional tivesse tido baixo protagonismo nos anos 1990, vale dizer que os movimentos sociais de luta por moradia atuaram no sentido de reivindicação de políticas habitacionais e na produção de moradias. Nesse sentido, a atuação do cooperativismo nos programas focalizados, implementados no transcurso dos anos 1990 foi, em parte, impulsionado pelos movimentos sociais.

A participação dos movimentos sociais por meio das associações e cooperativas na política habitacional ainda é resultado de lutas e pressões. Programas habitacionais – como Programa de Arrendamento Residencial (PAR) – permitiram a participação das cooperativas, no entanto, não abrangiam a autogestão (VALADARES; DA CUNHA, 2018, p. 672).

Outro fundo que o governo federal utilizou na produção habitacional foi o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Criado pelo governo federal em 1993, o FDS não havia tido

os recursos disponibilizados para a política habitacional. O FDS foi criado a partir da Lei N. 8.677, de 13 de Julho de 1993, “é um fundo que se destina ao financiamento de projetos de investimento de interesse social nas áreas de habitação popular” (VIANA, 2017, p. 59).

Em torno dos recursos do FDS houve uma disputa de diferentes agentes como o banco, operador do fundo que é a CEF, cuja atuação se dá dentro de uma perspectiva capitalista, assegurar e administrar o acúmulo de recursos. Segundo Viana (2017, p. 59), a preocupação da CEF era “zelar pelo retorno e pela garantia das operações contratadas de financiamento”. Outras organizações que disputaram os recursos do FDS foram os movimentos sociais de moradia e o MCidades. Em relação aos movimentos sociais, Viana (2017), comenta que tais atores, buscavam acesso aos recursos públicos para financiar a produção de uma política habitacional que reconhecesse a autogestão como uma característica das organizações populares que lutavam pela efetivação do direito à moradia. O Ministério das Cidades, nesse contexto, era o órgão gestor que mediava a tensão entre a CEF e os movimentos sociais. Nesse caso, sua atuação se deu nos marcos de “estabelecer as diretrizes a fim de construir uma política habitacional que tivesse o FDS como fonte de recursos” (VIANA, 2017, p. 59).

O Programa Crédito Solidário (PCS) surgiu em 2004, a partir da Resolução do Conselho Curador do FDS, nº 93. A partir da instituição do Programa Crédito Solidário, o FDS teve seus recursos utilizados para a habitação social. Tal medida se deu a partir de um projeto construído pelo MCidades para utilizar de recursos do FDS para criar um programa autogestionário habitacional federal (VIANA, 2017). O mesmo autor também salienta que houve uma atuação dos movimentos sociais que pressionaram reivindicaram a criação de um programa voltado para atender as organizações populares, “a criação do PCS foi a combinação de reivindicações de rua – ocupações da CEF e do MCidades, manifestações, jornadas de luta e passeatas – e de longas negociações dentro do governo” (VIANA, 2017, p. 59). Pereira (2006) comenta que o PCS foi resultado de uma demanda apresentada pelos movimentos populares: CONAM, MNLM, UNMP e CMP.

O PCS é um programa de financiamento habitacional para famílias de até 3 salários-mínimos. Os participantes do programa são denominados da seguinte forma: 1) Gestor de aplicações (MCidades); 2) Agente operador e financeiro (CEF); 3) Agentes organizadores (cooperativas, associações ou entidades da sociedade civil com fins habitacionais; 4) Agente fomentador (Poder público Estadual ou Municipal); 5) Beneficiário (famílias contratantes) (PEREIRA, 2006). “As modalidades aceitas para o financiamento são a construção, aquisição de terreno e construção, aquisição de imóvel novo, conclusão, ampliação e/ou reforma e aquisição de material para construção” (PEREIRA, 2006, p. 106). Para as regiões

metropolitanas, capitais de estados ou municipais com mais de 50.000 habitantes, poderiam ser financiadas até 200 unidades e para os demais municípios até 100 unidades habitacionais por entidade (PEREIRA, 2006). De acordo com as regiões do país, a distribuição dos recursos do programa foram divididos da seguinte forma:

Por meio da resolução, de nº 109, o Conselho Curador do FDS redistribuiu entre as regiões os R\$ 200 milhões do orçamento do Crédito Solidário programados para este ano [2006]. Pela resolução, a Região Norte fica com R\$ 24,59 milhões (12,3 % do total); o Nordeste com R\$ 42,74 milhões (21,37%), o Sudeste com R\$ 61,76 milhões (30,885); o Sul com R\$ 41,28 milhões (20,64%) e o Centro-Oeste com R\$ 29,62 milhões (14,81%) (PEREIRA, 2006, p. 122).

A grande contribuição desse programa habitacional, no percurso histórico brasileiro, de acordo com Pereira (2006) foi uma maior participação dos movimentos sociais nos projetos arquitetônicos, na atuação para tratar da burocracia da liberação do financiamento, nas relações entre os agentes e no nível da politização refletido na participação das lideranças dos movimentos em conselhos e outros canais institucionalizados.

Se na época da ditadura civil-militar houve uma severa perseguição às organizações populares contrárias a ditadura; os anos 1980 e 1990 marcaram a atuação das organizações sociais populares, dos movimentos sociais de luta por moradia para disputar políticas públicas de efetivação dos direitos sociais em que o governo federal adotava uma política econômica e social de viés neoliberal; os anos 2000 inauguram a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT), partido político que se formou a partir de uma ampla base social. Nesse sentido, os movimentos sociais de moradia ampliaram sua participação, inclusive nos Conselhos da Cidade, a organização e atuação do Ministério das Cidades (entre 2003 e 2005) e nos fóruns municipais, estaduais e federais.

Vale dizer também que existem autores que defendem que o momento em que o PT assumiu o governo, foi o momento de desarticulação dos movimentos sociais. Nesse caso, a chegada ao poder representou a desarticulação da mobilização dos movimentos sociais diante do Estado. Um exemplo dessa análise pode ser conferida em Drago (2011), onde o autor analisa o PCS a partir da óptica dos movimentos sociais envolvidos no embate da política social habitacional. Esse momento específico da política nacional representou o instante em que diversos militantes, que outrora estiveram presentes variados movimentos sociais, inclusive os de moradia, alternaram de papel social. Militante do movimento, por um lado, e por outro, alinhados aos partidos políticos que estavam coligados no governo federal.

(DRAGO, 2011). Nessa perspectiva a institucionalização substituiu o embate, a disputa característica fundamental que os movimentos em uma sociedade de classes sociais possuem.

6.5 As centrais cooperativistas vinculadas a Economia Solidária

O cooperativismo urbano emergiu no país com a finalidade de responder as questões sociais, a partir da organização popular, buscando criar melhores condições de vida para a classe trabalhadora (SILVA, 2019). Nesse sentido, os anos 1990 emergem com a expansão do movimento cooperativista no espaço urbano atrelado ao processo de estabilização monetária do Plano Real e, “o processo massivo de terceirização das atividades públicas e privadas por meio das cooperativas” (SILVA, 2019, p. 53). Nesse cenário, o mesmo autor menciona a fundação, em 1995, da primeira Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP), “fundada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro [com] o objetivo de convergir os conhecimentos e recursos da universidade para a capacitação e formação destas pequenas cooperativas” (SILVA, 2019, p.53).

No campo das centrais cooperativas vinculadas a Economia Solidária, percebe-se que há todo um modo de organização do campo cooperativista que é realizado pela própria sociedade civil organizada em associações ou cooperativas. No caso, as entidades federativas ou centrais cooperativas fomentam e articulam as demais associações cooperativas ou grupos sociais, que desejam formar-se e organizar-se enquanto cooperativas habitacionais.

De maneira geral, a Economia Solidária é caracterizada como um conjunto de ações econômicas guiadas por três pilares: cooperação, autogestão e solidariedade. O ato de cooperar implica trabalho em conjunto, argumentam Jesus e Tiriba (2009, p.80), pois para eles, cooperar indica um valor ético-político, resultante de uma visão de mundo e de ser humano que

atribui ao sujeito coletivo a disposição, o empenho, a solidariedade, o compromisso de apoiar, de fazer com, de produzir com, de tomar parte de um empreendimento coletivo cujos resultados dependem da ação de cada um dos sujeitos ou instituições envolvidas.

O movimento de Economia Solidária surgiu de inúmeras experiências que surgiram em diversas regiões da América Latina entre os anos 80 e 90. Nessa perspectiva, de acordo com a região, tais experiências receberam distintos nomes, conforme menciona Cruz (2007, p. 2): “Sócio-economia solidária, economia popular e solidária, economia solidária, nova

economia social, novo cooperativismo: todos são termos diversos que procuraram, de alguma forma, nomear tais experiências”.

No Brasil, tais experiências expandiram-se em meados dos anos 1990, através de cooperativas, associações, entre outras formas. Entre as características que o movimento apresenta, destaca-se a luta contra o desemprego; a continuidade da luta histórica da classe trabalhadora organizada; a difusão e implementação da autogestão nas associações; a forma auto organizada dos trabalhadores para implementar formas de organização coletivas, entre outras. Em 2003, o movimento de Economia Solidária conquistou a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego, fomentando políticas públicas destinadas a tal campo.

Portanto, no Brasil, o movimento de Economia Solidária (Ecosol) teve importante expansão e conquistas políticas e normativas. É nesse sentido que se formaram as centrais UNICOPAS e UNISOL BRASIL, com o intuito de agregar cooperativas e associações na perspectiva do horizonte da Ecosol.

Em relação à UNISOL BRASIL, cabe dizer, de acordo com informações de seu site, que ela é uma cooperativa que congrega associações e cooperativas autogestionárias que tem como base de atuação os princípios da Economia Solidária e que estão filiados a UNISOL BRASIL. Essa central de cooperativas está representada nos 27 estados da federação brasileira e contempla atualmente 10 setoriais, dentre os quais: metalurgia/polímeros, alimentação, construção civil/habitação, confecção e têxtil, cooperativas sociais, reciclagem, artesanato, agricultura familiar, apicultura e fruticultura⁹². A UNISOL Cooperativas foi fundada em no ano de 2000, a partir do anseio das cooperativas criadas com apoio institucional do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC⁹³ e de Sorocaba, e do Sindicato dos Químicos do ABC, dentre outros, que passou a agregar outras cooperativas, bem como o apoio de outros sindicatos, em uma primeira fase com abrangência no Estado de São Paulo. Por sua vez, a CUT (Central Única dos Trabalhadores) lançou, no mesmo ano, a ADS (Agência de Desenvolvimento Solidário), visando organizar e fomentar o desenvolvimento local nas várias regiões do país⁹⁴.

⁹² Quem representamos. Disponível em: <http://portal.unisolbrasil.org.br/unisol/#quem-representamos>. Acesso em 11 de mai. de 2023.

⁹³ A região do ABC paulista do Grande ABC está inserido a sudeste da Região Metropolitana de São Paulo e é composto por sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. É uma região tradicionalmente industrial do estado de São Paulo.

⁹⁴ Disponível em: Conheça nossa historia. In: <http://portal.unisolbrasil.org.br/unisol/#historia>. Acesso em 11 de mai. de 2023.

Durante a década de 1990, deu-se uma expansão do cooperativismo no país resultado da iniciativa dos trabalhadores que buscaram construir soluções de criação de renda e também de enfrentamento à crise econômica e social que assolou o país na década de 1990. Nessa perspectiva, aconteceu o desenvolvimento do movimento de Economia Solidária, que agrega associações, cooperativas, empreendimentos e demais coletivos ligados com a proposta e os valores da economia solidária. A grande maioria das associações e cooperativas ligadas a tal central de cooperativas é do ramo do trabalho e da produção de renda. Entretanto, na UNISOL havia uma cooperativa habitacional, chamada COHABRAS (Cooperativa Habitacional Central do Brasil), que congregava outras cooperativas, fomentando, articulando e promovendo o cooperativismo habitacional autogestionado.

Em 2014, no contexto da aplicação do programa MCMV-Entidades, na cidade de Bento Gonçalves, no RS, ocorreu o encontro das cooperativas habitacionais autogestionadas. O objetivo do encontro era o de reconectar as cooperativas habitacionais autogestionárias numa mesma agenda política estratégica, conforme explica o organizador do encontro Ivanio Dickmann. O ‘Setorial de Cooperativas Habitacionais Autogestionárias e da Construção Civil’ da UNISOL articulou-se com a COOHABRAS a fim de realizar tal encontro.

Em entrevista realizada para o portal da UNISOL Brasil, o presidente da COOHABRAS, Ivanio Dickmann⁹⁵, mencionava que o setor habitacional da UNISOL organizava cooperativas legítimas, e não, cooperativas organizadas pelas construtoras, as chamadas “construtoras disfarçadas”. Nesse sentido, a luta da COOHABRAS e da UNISOL, no dizer de Dickmann era pelo direito à moradia, moradia coletiva e autogestionária. Na ocasião reuniram-se cerca de 50 cooperativas habitacionais autogestionárias. “Algumas são filiadas a UNISOL e outras levaram a Ficha de Inscrição, motivadas pela força do evento, em breve ampliaremos os números do Setorial⁹⁶”, explica Dickmann. Entre os objetivos elencados, durante o evento, para o cooperativismo habitacional, menciona-se: “Crédito Habitacional sem Juros; Microcrédito para compra de terras; Aplicação do Estatuto das Cidades; Lei Complementar do Cooperativismo Habitacional; Propriedade Coletiva da terra”⁹⁷. Vale dizer que o cooperativismo habitacional teve um impulso com a modalidade Entidades do programa habitacional MCMV. Porém, sem esse estímulo do programa MCMV, as cooperativas habitacionais reduzem sua atuação nesse âmbito.

⁹⁵ Encontro do Setorial de Habitação da Unisol é um sucesso em Bento Gonçalves. 22/05/2014. Disponível em: <http://portal.unisolbrasil.org.br/encontro-do-setorial-de-habitacao-da-unisol-e-um-sucesso-em-bento-goncalves/>. Acesso em 11 de mai. de 2023.

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Ibidem.

Outra central de cooperativas na perspectiva da Economia Solidária é a UNICOPAS (União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias), fundada em 2014. Trata-se de uma central do cooperativismo que reúne as centrais cooperativas UNICAFES (União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar); UNISOL BRASIL (União de Cooperativas e Empreendimentos Solidários); CONCRAB (Confederação das Cooperativas da Reforma Agrária do Brasil Ltda.) e UNICATADORES, entidade que representa as cooperativas e associações de catadores e catadoras de materiais recicláveis.

A UNICOPAS possui sete eixos de atuação e de incentivo: eixo do Campo, onde a entidade apoia e promove o trabalho econômico e ecologicamente sustentável da agricultura familiar e camponesa; eixo Cidade, onde a central apoia as cooperativas e associações nas cidades, como as de reciclagem, as de habitação e empresas recuperadas; eixo Incidência, onde a UNICOPAS atua na mobilização da classe trabalhadora e promovendo a *Advocacy social* nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em defesa dos interesses de cooperativas, associações e empreendimentos econômicos solidários; eixo Juventudes, onde a UNICOPAS aposta na promoção e no protagonismo das juventudes em espaços de incidência e de controle social de políticas públicas a partir da formação de jovens lideranças; no eixo Mulheres, a central promove e capacita as mulheres do campo e da cidade e garante a representação das mulheres na diretoria nacional da UNICOPAS; eixo ODS (Objetivo de Desenvolvimento Sustentável), refere-se ao desenvolvimento sustentável e guiado por princípios cooperativos e solidários que está previsto na agenda 2030 de desenvolvimento sustentável das Nações Unidas; eixo Direitos Humanos, onde a UNICOPAS promove e articula os direitos humanos em suas cooperativas e associações da Economia Solidária, a entidade também possui representação no Conselho Nacional de Direitos Humanos⁹⁸.

Assim como a UNISOL, a UNICOPAS está voltada para o campo da Economia Solidária, neste sentido, tal entidade congrega e centraliza esforços nas associações de trabalho e de produção de renda. Embora, em seu site a UNICOPAS mencione o eixo cidade, onde apoie cooperativas habitacionais, não foi encontrada uma estimativa de quantas ou se existem cooperativas habitacionais vinculadas a UNICOPAS. Em uma rápida busca no campo de pesquisa com a palavra habitação, num primeiro momento e com as palavras cooperativismo habitacional, num segundo, nada foi encontrado como resultado.

Essas duas organizações UNICOPAS e UNISOL BRASIL estão próximas devido ao horizonte de perspectiva adotado que é o da Economia Solidária. Outra semelhança entre

⁹⁸ Disponível em: <https://unicopas.org.br/eixos/>. Acesso em 11 de mai. de 2023.

essas duas centrais é o tempo histórico, ambas, foram criadas nos anos 2000. Portanto, num contexto favorável a profusão de associações da sociedade civil, de cunho popular. O marco histórico da criação da UNICOPAS é a iniciativa da classe trabalhadora que, a partir de movimentos sociais como o MST (Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra) e das centrais sindicais organizaram-se e reuniram-se a fim de fortalecer o campo da classe trabalhadora.

Embora, tais centrais mencionem o cooperativismo habitacional em suas redes sociais, há pouca difusão, percebe-se que um limite nesse ponto, entretanto, percebe-se que, tais centrais oferecem uma perspectiva ideológica que poderia agregar cooperativas ou movimentos sociais de iniciativa popular.

6.6 As iniciativas populares de autogestão no setor habitacional e o embate em torno das políticas sociais

A ideia de autogestão está vinculada com a vontade cidadã na participação e no funcionamento democrático de uma sociedade (HUDSON, 2010). Além disso, trata-se de um processo de transferência de poder decisório que os integrantes de uma associação ou uma cooperativa realizam a fim de eles mesmos administrarem o empreendimento. Portanto, a autogestão diz respeito a um autogoverno, a uma prática social que é conduzida pelas próprias pessoas que estão implicadas numa situação ou ocupação, ou seja, não há intermediários, mas ação direta das próprias pessoas.

Essa forma de gestão aplicada na produção de moradias populares iniciou a ser realizada no país, pela sociedade civil organizada, no início dos anos 1980. De forma geral, passou a se considerar como autogestão as práticas em que a própria comunidade de uma determinada localidade gerencia a produção da solução relacionada a questão habitacional (RODRIGUES, 2013). A questão é que, quando é lançado um programa habitacional, há todo um aparato normativo, que regimenta a forma como esse programa dever ser aplicado e a quantia de valores disponíveis para serem utilizados. A regulação estatal de um programa habitacional requer uma organização que diz como o programa deverá ser aplicado, como haverá controle dos limites da política habitacional. Fala das regras de financiamento ou de grupos que poderão ser beneficiados com tal política.

O processo da localização do terreno e de sua escolha, da produção do projeto habitacional, da forma da construção, da equipe de assessoramento técnico, são questões que perpassam pela disputa em torno das políticas habitacionais. Nesse sentido, a autogestão diverge desse modelo de aplicação de políticas habitacionais que tem sido produzida no país.

Outro elemento dessa relação tensionada entre associações, movimentos e cooperativas autogestionárias e o Estado, é o espaço em que se dá tal relação, que é o espaço do conflito de classes, numa sociedade capitalista como é a brasileira. Nesse espaço convergem diferentes interesses e atores envolvidos na política habitacional.

Os anos 1980 representaram o período de organização e de desenvolvimento dos movimentos sociais de luta pela moradia. Desde então, tais entidades têm atuado na reivindicação pela criação de fontes de recursos e programas adequados para viabilizar o acesso da população de baixa renda à moradia digna. Entre as bandeiras de luta dos movimentos de moradia está a Reforma Urbana que diz respeito ao direito à cidade para todos (BONDUKI; ROSSETO, 2008). Reforma urbana e autogestão representam os dois princípios bases sob as quais a questão da moradia é abordada e reivindicada para tal setor da sociedade civil organizada.

No Brasil, o cooperativismo habitacional autogestionário organizado surgiu na década de 1980 em São Paulo, onde as pessoas organizavam mutirões para construção de suas moradias. Esse embrião gerado nessa época foi resultado da relação de militantes da luta por moradia com uma organização coletiva uruguaia - FUCVAM (NAVARRETE, 2008).

Nos anos 1970, foram marcados pela emergência e aprofundamento de um período de crise econômica e social no Brasil. Nesse período que emergiu o movimento popular ligado a questão habitacional, “o qual não apenas reivindica melhorias habitacionais em um quadro de contestação, mas passa à apresentação de propostas que incluíam espaços de participação de maneira de garantir as necessidades básicas de moradia” (NAVARRETE, 2008, p. 90). No caso de São Paulo, havia uma equipe profissional que atuava junto às comunidades do ABC paulista e que veio a constituir o Centro de Assessoria a Autogestão Popular (CAAP). A atuação desse grupo de pessoas formou a Associação de Compras Comunitárias de São Bernardo do Campo, que era uma rede solidária composta por vários “grupos de compra” oriundos de alguns bairros e favelas. Dessa organização da sociedade civil surgiu o projeto Vila Comunitária, cuja característica era a autoconstrução das moradias. “Esta organização de moradores da favela passou a considerar a construção de casas já que o remanejamento urbano não permitia dar solução ao elevado número de pessoas ali localizadas” (NAVARRETE, 2008, p. 91). Desse modo, foi fundada a Associação de Construção Comunitária por Mutirão da Vila Comunitária, uma das primeiras cooperativas habitacionais autogestionárias. Embora tal experiência tivesse sido realizada com base no mutirão, na ajuda mútua na fase de construção das habitações, devido a limitação da legislação nacional e de questões culturais, a propriedade coletiva não foi efetivada em tal empreendimento.

Na década de 1980, como resultado da convergência de atores sindicais, líderes operários, militantes de movimentos sociais, criou-se a Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS). Tal organização foi criada com o propósito de articular as ações da classe trabalhadora. Mais tarde, a ANAMPOS apoiou a fundação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983 (DRAGO, 2011). Nos anos 1980, também foi criado o Partido dos Trabalhadores, a partir de dirigentes sindicais, intelectuais, lideranças da igreja católica de correntes progressistas e também por pessoas remanescentes da luta armada (DRAGO, 2011).

Um fato importante a se destacar é que na “ocasião da fundação do PT, muitos setores desta articulação de movimentos estariam politicamente alinhados com uma disputa ao mesmo tempo de disputa institucional e de mudança de concepção política e do papel do Estado” (DRAGO, 2011, p. 41). Mais adiante, quando o PT vence as eleições presidenciais e assume o Estado, em 2002, essas disputas se refletem no embate sobre a política habitacional.

No final da década de 1980, no 8º Congresso da ANAMPOS, a mesma é dissolvida e em seu lugar cria-se uma Comissão pró-Central de Movimentos Populares. No ano de 1982 foi fundado em São Paulo, outro movimento social de moradia, a CONAM, com o objetivo de “organizar as federações estaduais, uniões municipais e associações comunitárias, entidades de bairro e similares” (DRAGO, 2011, p. 73). De acordo com o mesmo autor, tal organização reuniu aproximadamente 550 entidades municipais e 22 federações estaduais, atuando em 23 estados da federação.

Na década de 1990 foram criados três movimentos sociais em torno da questão da moradia que atuaram tanto no programa Crédito Solidário quanto no PMCMV-E. O MNLM, foi criado em julho de 1990, no I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia. Tal movimento mantém relação estreita com a CUT, o MST e o PT. Tal movimento está organizado em quinze estados (DRAGO, 2011). Em 1990 também foi criado a UNMP, movimento social fundado também em São Paulo, que se caracteriza pela propagação do princípio da autogestão e pela proximidade com a FUCVAM do Uruguai. A UNMP está presente em 15 Estados brasileiros: Paraná (PR); São Paulo (SP); Rio de Janeiro (RJ); Espírito Santo (ES); Minas Gerais (MG); Bahia (BA); Sergipe (SE); Alagoas (AL); Pernambuco (PE); Paraíba (PB); Maranhão (MA); Goiás (GO); Amazonas (AM); Tocantins (TO) e Pará (PA).

E, em 1993, na cidade de São Bernardo do Campo, é realizado o Congresso de fundação da Central dos Movimentos Populares, “tal entidade passa a atuar em questões relacionadas a reforma urbana e agrária” (DRAGO, 2011). A CMP atua em 15 estados da federação e os movimentos populares ligados a central são de distintas áreas: “organizações

não-governamentais de mulheres, movimentos de negros, associações de luta por moradia, associações comunitários, culturais, indígenas, ecológicos e de rádios comunitárias” (DRAGO, 2011, p. 58). No ano de 1997, foi fundado outro movimento de moradia em São Paulo, o MTST cuja pauta é o direito à moradia, a reforma urbana e a luta política pela diminuição da desigualdade social. Embora sua fundação seja de 1997, sua expansão a outros estados da federação ocorreu somente em 2009. O movimento se destaca pelas ocupações urbanas ocorridas em SP, durante a primeira década dos anos 2000. O primeiro encontro nacional do movimento aconteceu em 2010 com a presença de militantes de sete estados: Pará, Roraima, Amazonas, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal⁹⁹ (DE OLIVEIRA; ANDRADE, 2023).

Moreira (2009, p. 81), observa que a questão da autogestão não é pautada como estratégia por todos os movimentos de moradia.

As entidades nacionais apresentavam divergências relacionadas às concepções da construção de movimento social, estratégias de enfrentamento da questão habitacional e da própria forma de sua organização e, especialmente entre a UNMP e o MNLM estava colada a discordância em relação à proposta da autogestão.

Embora haja questões que diferenciem os movimentos, cabe dizer que um dos fatores que integrava os movimentos sociais de moradia no início dos anos 1990 foi o processo de construção do projeto de lei sobre o Fundo Nacional de Moradia Popular (FNMP), transformado em lei apenas em 2005 (Lei Nº 11.124). Outro fato que articulou os movimentos sociais de moradia foi o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), formado desde 1987. O FNRU pautou discussões sobre produção de políticas habitacionais, a produção da cidade inclusiva e democrática e também disputou a discussão sobre o direito à moradia na construção da CF de 1988.

A participação de movimentos sociais de moradia foram determinantes nos governos municipais de Luiza Erundina em São Paulo entre 1989 à 1992 e de Olívio Dutra em Porto Alegre entre 1989 a 1992. Tais prefeituras desenvolveram experiências de democracia participativa, inclusive, políticas habitacionais onde a sociedade civil atuou com efetividade, conforme foi abordado acima no texto.

Na década de 1990, surgem as Cooperativas Habitacionais em Porto Alegre, “com forte ligação com o processo de Orçamento Participativo (OP) e com a administração popular na prefeitura municipal (1999-2003)” (DE OLIVEIRA FILHO, 2017, p. 78). Porto Alegre é

⁹⁹ DE OLIVEIRA, Amanda Caroline; ANDRADE, Sofia Vendramini. MTST: a radicalidade la luta por moradia. 2023. Disponível em: <https://www.inscricoes.fmb.unesp.br/upload/trabalhos/2017104155343.pdf>.

um dos casos locais onde o cooperativismo habitacional autogestionário foi promovido no Brasil. Em tal cidade, as pessoas interessadas em acessar a moradia através da cooperativa podiam contar com “a ajuda de uma equipe de técnicos que trabalham no fomento a cooperativas habitacionais do DCOOP (Departamento de Fomento ao Cooperativismo Habitacional Autogestionário) ligado ao DEMHAB [Departamento Municipal de Habitação]” (DE OLIVEIRA FILHO, 2017, p. 79). Ainda no estado do Rio Grande do Sul, Dickmann e Dickmann (2015) apontam para uma experiência do cooperativismo habitacional autogestionário iniciado na cidade de Bento Gonçalves/RS, no início da década de 1990. “Foi nessa região que se iniciou o processo de organização das famílias de baixa renda e sem casa, pelo pioneiro Airton Minusculi, numa tentativa de superar o problema da falta de moradia” (DICKMANN; DICKMANN, 2015, p.60). O pioneiro dessa experiência, foi um sacerdote da Igreja católica, ligado ao MNLM, que através da leitura de uma matéria jornalística sobre o cooperativismo habitacional uruguaio sentiu-se impulsionado para iniciar um processo para resolver o problema da falta de moradia através do cooperativismo.

Atualmente, relatam os autores, existe mais de 25 cooperativas habitacionais autogestionárias em Bento Gonçalves (DICKMANN; DICKMANN, 2015). A COOHABRAS (Cooperativa Habitacional Central do Brasil) é a articuladora e difusora desse modelo de cooperativismo habitacional no Brasil cuja característica principal é a autogestão onde as famílias e associados participam ativamente da gestão do grupo e da construção das casas. A FUCVAM serviu de modelo para que as cooperativas brasileiras iniciassem seu processo de construção e de associação. Em 1994 foi fundada a cooperativa gaúcha autogestionária de habitação, na cidade de Bento Gonçalves, chamada Cooperativa Habitacional Serrana (COOHASER). Além dessas experiências citadas, há outras experiências no Rio de Janeiro, em São Paulo, Santa Catarina e outros estados em que houve uma presença do cooperativismo habitacional autogestionário, mas de forma autônoma, em políticas municipais ou estaduais. Essa prática foi utilizada nos anos 1990 pelo cooperativismo habitacional em consonância aos movimentos sociais.

No âmbito nacional, a questão da autogestão foi inserida na política habitacional apenas em 2004, com o Programa Crédito Solidário (CRESOL) e a partir de 2009, na modalidade do programa MCMV-E. O CRESOL marcou o início do fomento do cooperativismo habitacional para associações, cooperativas e movimentos sociais onde a autogestão é defendida como princípio. No entanto, tal programa foi, praticamente apagado diante do programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, que dominou o cenário nacional em termos de política habitacional.

Revindicações acerca da autogestão na provisão habitacional foram levadas ao Ministério das Cidades já em 2004, por representantes dos movimentos no recém criado Conselho das Cidades (ConCidades). Neste Conselho, a Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), a União Nacional de Movimentos Populares (UNMP) e a Central dos Movimentos Populares (CMP) justificaram suas reivindicações de produção habitacional popular através do associativismo como uma forma de fortalecer as práticas de auto-organização popular (DRAGO, 2011, p. 46).

Os movimentos sociais atuaram na articulação e na formação de entidades, cooperativas e associações nos programas Crédito Solidário e MCMV-Entidades. Portanto, atuaram inseridos na sociedade civil e direcionados à organização de entidades a fim de conferir o direito à moradia, através de políticas habitacionais.

Rodrigues (2013) defende que a proposta de programas habitacionais autogestionários financiados pelo governo federal esteve como pauta dos movimentos populares desde o final dos anos 1980. Essa reivindicação popular coexiste com o projeto de lei de iniciativa popular da criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular, que foi apresentado em 1991. Nesse sentido, a autora observa que a proposta da criação de um Sistema Nacional de Habitação, que integre municípios e estados; o desenvolvimento da PL sobre o Fundo Nacional da Habitação e a luta para que a autogestão integre a política nacional de habitação, faz parte da pauta política dos movimentos sociais de moradia desde o início da década de 1990 (RODRIGUES, 2013).

Em 1999, quando foi lançado o PAR (Programa de Arrendamento Residencial), a UNMP apresentou uma proposta de adaptação do programa para que a própria associação fosse promotora do empreendimento, desenvolvendo os projetos, efetuando a compra do imóvel, empreendendo a construção ou reforma e realizando a gestão dos contratos. Entretanto, essa proposta realizada pelos movimentos populares não foi aceita pelo governo federal (RODRIGUES, 2013). Mas, somente em 2004, com o programa Crédito Solidário, a autogestão foi aceita pelo governo federal e reconhecida como forma de gestão aplicada dos movimentos sociais na organização e implementação de políticas sociais do setor habitação. Na ocasião, o MCidades recebeu “2.759 propostas e [foram selecionadas] 648 em todo o país” (RODRIGUES, 2013, p. 65).

Embora fossem aprovadas, as propostas apresentadas pelas associações, cooperativas e movimentos sociais, as dificuldades começam a aparecer, no campo burocrático, a partir do momento da entrega dos documentos dos terrenos e das aprovações nas Gerências Regionais

de Desenvolvimento Urbano na CEF. “Nos anos de 2005, 2006 e 2007, apenas 158 empreendimentos urbanos chegam à efetiva contratação” (RODRIGUES, 2013, p. 66).

Os movimentos sociais realizaram inúmeras manifestações, passeatas, acampamentos, ocupações e reuniões com a pauta de desburocratizar o PCS, focalizando as críticas sobre a CEF como órgão que dificultou a viabilização das propostas, que não realizava concessão de financiamentos para associações ou cooperativas, apenas realizava uma soma de financiamentos individuais. Na 3ª Conferência das Cidades, ocorrida em 2007, o MCidades e a CEF lançam uma série de medidas que alteram a forma de financiamento do PCS, mudanças que são consolidadas em 2008, nas novas regras do PCS 2 (RODRIGUES, 2013).

Em 10 anos de programa MCMV, no período de 2009-2019, a modalidade Entidades construiu 69.916 unidades habitacionais, “o que representa 3,86% de UH do Faixa 1 e se considerarmos todas as UH contratadas pelo MCMV a modalidade Entidades corresponde a apenas 1,27% do total de UH contratadas nestes 10 anos” (MAGALHÃES, 2019, p. 94). Embora entre os anos 2009 à 2014 houvesse duas versões do PMCMV, ou seja, primeira etapa e segunda etapa, a taxa de recursos destinados à modalidade MCMV-E permaneceu muito inferior em relação as outras modalidades. O grande número de UH contratadas, no MCMV-Entidades encontra-se em regiões do nordeste (24%) e sudeste (30%), ou seja, mais da metade da porcentagem de unidades habitacionais contratadas pelo MCMV-Entidades encontram-se nessas regiões.

No Brasil, portanto, o associativismo e o cooperativismo autogestionário são pautados a partir das organizações populares. A auto-organização popular reivindicada pelos movimentos sociais é um capital político que prepara as classes populares para a disputa das políticas sociais, que prepara para o confronto político. O embate travado pelos movimentos sociais e a administração da Caixa Econômica Federal, num contexto em que a disputa política no Estado se dava de forma tensa em que diversos partidos políticos e grupos privados disputavam o poder, se deu em torno do PCS, em 2004 e prosseguiu com o PMCMV, em 2009, resultando na criação da modalidade Entidades.

A importância dos movimentos sociais de moradia foi justamente no sentido de impulsionar iniciativas próprias da sociedade civil organizada e lutar pelo Direito à Moradia nas políticas sociais e pela efetividade de tal direito por parte do Estado. Contudo, devido a formação política, econômica e social do país houve, avanços e limites nessa relação de tensão entre o campo dos movimentos sociais e o campo econômico e político.

6.7 Reflexos de uma tensão política: o programa Minha Casa Minha Vida - Entidades

A modalidade do programa habitacional Minha Casa Minha Vida-Entidades, surgiu da pressão que os movimentos sociais realizaram no final de 2008 e início de 2009. Entre as atividades de mobilização, houve ocupações, jornadas de luta pela reforma urbana, além de manifestações em diversos estados que culminou com uma audiência com a então presidenta da república Dilma Roussef (RODRIGUES, 2013). Nessa ocasião os movimentos sociais apresentaram uma série de propostas para serem incluídas no pacote habitacional, que se tornou o programa Minha Casa Minha Vida ainda em 2009. Na proposta, os movimentos reivindicavam a construção de casas populares através da autogestão (RODRIGUES, 2013).

Em sua primeira fase de implementação, o PMCMV-Entidades, previa a destinação de 500 milhões de reais para suas obras, e a construção de 60.000 unidades habitacionais. Para sua segunda etapa, a partir de 2012, a meta era ampliada para 200. 000 UH (RODRIGUES, 2013). Abaixo apresento um quadro adaptado de autoria de Rodrigues (2013, p.77), sobre alguns valores referentes às duas versões do MCMV-E.

Quadro 10: Informações do PMCMV-E (fases 1 e 2).

	MCMV-Entidades 1	MCMV-Entidades 2
Valor do encargo mensal	De R\$ 50,00 a R\$ 135,00	De R\$ 25,00 a R\$ 80,00
Subsídio direto	Até 90% do VF	Até 95% do VF
Prazo de amortização	10 anos	10 anos
Taxa de juros	0%	0%
Atualização monetária	Sim	Sim
Encargos pagos durante a obra	Não há	Não há
Seguro	Não há	Não há
Análise de capacidade de endividamento	Não	Não
Renda atendida	De 0 a R\$ 1.395,00	De 0 a R\$ 1.600,00

Análise cadastral (SPC ¹⁰⁰ /SERASA)	Não	Não
Análise Cadmut ¹⁰¹ /Cadin ¹⁰²	sim	Sim
Desconto por adimplência	Não há	Não há

Fonte: Adaptada de Rodrigues (2013, p. 77).

Conforme pode ser visto na tabela acima, o tratamento que é dado à população de baixa renda e sua forma de auto-organização dificulta a atuação das entidades, além de, não dar segurança para a obra construída pelas cooperativas e associações. Além disso, o prazo de amortização da dívida do empréstimo é menor que o programa Crédito Solidário que era de 20 anos.

O Programa MCMV-E era efetivado mediante a ação de vários agentes. Entre tais agentes, Mudo (2017) destaca: o agente gestor, o Ministério das Cidades (responsável pelas diretrizes e instrumentos para implementação do programa, além de avaliar e gerenciar os projetos); o agente operador, a Caixa Econômica Federal (CEF) responsável pela operação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social; o agente financeiro, no caso a CEF ou outro banco comercial; os agentes proponentes (cooperativas associações e entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, responsáveis pela gestão dos empreendimentos e organização dos beneficiários); agentes executores (empresas da construção civil contratadas pelo agente proponente) e os beneficiários que são o público-alvo, as pessoas que acessam tal programa.

Sobre a função dos agentes do PMCMV-E, Mudo (2017), a partir do Manual de Operação do Programa, explica da seguinte forma: O Ministério das Cidades tinha a função de “ditar as diretrizes e criar os critérios de avaliação e de aprovação da participação dos Municípios e Estados no Programa, da habilitação das Entidades Organizadoras (EOs) da aprovação do Empreendimento e do cadastro das famílias beneficiadas” (MUDO, 2017 p.59-60). Às prefeituras municipais e aos governos estaduais cabia a tarefa de atender aos critérios de participação do programa, entre eles: elaboração do PHLIS (Plano Local de Habitação de

¹⁰⁰ Serviço de Proteção ao Crédito e o Serasa, são empresas que registram o histórico de pagamento dos consumidores. O Serasa possui maior consulta sobre dívidas de pessoas em instituições bancárias.

¹⁰¹ O CADMUT é o cadastro para registro das informações dos contratos de financiamento habitacional, ativos e inativos, firmados no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação - SFH e dos programas habitacionais e sociais do governo federal. IN: Cadastro Nacional de Mutuários. Disponível em: <https://fundosdegoverno.caixa.gov.br/sicfg/fundos/CADMUT/detalhe/sobre/>. Acesso em 14 de mai. de 2023.

¹⁰² Cadin – Cadastro Informativo de Crédito não Quitados do setor público é um banco de dados onde estão registrados os nomes de pessoas em débito para com órgãos e entidades federais.

Interesse Social) e criação de estrutura adequada para promover o programa em seus municípios. Mas, no caso da modalidade MCMV-E, a prefeitura não deve intervir no cadastramento das famílias que são atendidas com o programa, tal função cabe às EOs sob supervisão da Caixa Econômica Federal. Cabe à Caixa realizar “a análise jurídica, social e de engenharia dos projetos apresentados pelas EOs, assim como realizar pesquisa cadastral e de enquadramento das famílias proponentes beneficiárias (...)” (MUDO 2017, p. 60) e, na fase de obras, deve avaliar as obras e a liberação dos recursos. O papel das Entidades Organizadoras (EO) é o de articulação, negociação e aquisição do terreno.

A contratação da primeira fase (fase de projeto) do empreendimento está condicionada à apresentação de documento que comprove a aquisição da área ou promessa de compra e venda. Após a comprovação da aquisição da área, através de Assistência Técnica, a EO se responsabiliza pela elaboração dos projetos e aprovação nos órgãos municipais (MUDO, 2017 p. 60).

Além de cadastrar as famílias, cabe às EOs selecionar, organizar e realizar o cadastramento das mesmas, orientar as pessoas envolvidas quanto a documentação necessária e os critérios de aprovação, gestão do empreendimento (contratação e implementação da infraestrutura e a construção das UH), organizar as equipes responsáveis pela execução do projeto e obra, fiscalização e acompanhamento na fase de obras, no pós-obra. Enquanto o papel dos movimentos sociais é o de ser o principal agente político estratégico, “no sentido de articulação entre outros movimentos e redes de movimentos em nível nacional, estadual e local” (MUDO, 2017, p.61). Na modalidade do MCMV-E, os movimentos sociais também participavam, no âmbito geral, de todo processo de discussão nas instâncias de participação social (que existiam), tais como o Conselho das Cidades, Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social, além da articulação de nível nacional e participação nos Fóruns e Conferência das Cidades (MUDO, 2017).

Dois programas voltados para os setores populares, o programa de urbanização de assentamentos precários, FAR-Urbanização, que admite formas de regularização fundiária e a produção habitacional por meio de cooperativas, associações e demais entidades sem fins lucrativos, o PMCMV-E, representaram juntas, apenas 7,1% de todas as unidades contratadas (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017). Os mesmos autores ainda afirmam que, os recursos destinados a modalidade Entidades recebeu valor superior ao investido em toda a execução do Programa Crédito Solidário, até então a maior iniciativa de habitação autogestionária do país. O PMCMV-E, a respeito do nível em conclusão das obras,

“apresentou o menor índice, tendo efetivamente entregue (até 31/12/2016) 13,9% do contratado” (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017, p. 604).

Abaixo apresento uma tabela, criada por Moreira; Silveira e Euclides (2017, p. 603), sobre os indicadores do Faixa 1 do PMCMV, em que são apresentados valores de suas variadas modalidades, entre os anos de aplicação do programa de 2011 à 2016.

Tabela 9: Indicadores do Faixa 1 – PMCMV – período de aplicação do programa de 2011 à 2016.

Modalidade	Montante Contratado	Montante entregue	Representatividade de (RP)	Nível de Conclusão (NC)
Entidades	72.068	10.050	4,1%	13,9%
Rural	195.206	138.172	11,1%	70,8%
FAR	1.273.638	873.440	72,3%	68,6%
FAR-Urbanização	53.467	23.584	3,0%	44,1%
Oferta pública ¹⁰³	166.865	92.301	9,5%	55,3%
Total	1.741.067	1.137.547	100,0%	64,6%

Fonte: (MOREIRA; SILVEIRA; EUCLYDES, 2017, p. 603).

De acordo com a tabela acima, no caso da modalidade Entidades, o montante entregue dos empreendimentos é extremamente baixo em relação as outras modalidades. Mas, os outros indicativos também são inferiores, conforme pode-se observar. Há, portanto, uma aposta do Estado na produção privada de habitações em detrimento das formas associativas e com caráter autogestionário. Rodrigues (2013) menciona que no final de 2011 o governo federal suspendeu os repasses para as entidades sociais, como forma de resposta as denúncias e questionamentos sobre a transparência dos recursos públicos para as entidades. A mesma autora aponta que os movimentos sociais responderam à tais denúncias, enfatizando que os critérios de seleção, contratação e desenvolvimentos dos projetos dos empreendimentos habitacionais são transparentes e obedecem à lógica e ao rito processual dos sistemas governamentais e jurídicos com efetivo controle social. Portanto, considera-se arbitrária e inexplicável a suspensão dos recursos para fins de produção social da moradia (RODRIGUES, 2013).

¹⁰³ Modalidade do PMCMV destinada a municípios de pequeno porte, ou seja, com menos de 50.000 habitantes. A modalidade também ficou conhecida como Sub-50 (VIANA, 2017).

Entre os problemas enfrentados na implementação do MCMV-E está a questão da terra, pois nas grandes cidades a disputa entre o MCMV e o MCMV-E se dava também pelos terrenos, pois havia uma priorização da produção privada da habitação em detrimento da produção autogestionada e auto organizada. O problema da burocratização também foi enfrentado na modalidade Entidades, “enquanto os programas destinados às construtoras são rapidamente regulamentados e revisados, o MCMV-E sofre com prazos estendidos para a edição de resoluções e instruções normativas e a falta de prioridade nas análises e aprovações” (RODRIGUES, 2013, p. 73). A forma de financiamento que a CEF empreende sobre os beneficiados é individual, tornando o empreendimento autogestionário uma soma de financiamentos, e não um financiamento coletivo, que reconheça a cooperativa, a associação, tal como ela se compreende (RODRIGUES, 2013).

Em relação a distribuição por estados da federação, Buonfiglio e (Martins (2019), mencionam que entre 2009 à 2018, o estado que mais contratou unidades habitacionais do MCMV-E foi São Paulo, com 20.564 contratações. Seguido do estado do Rio Grande do Sul, com 10.076 UH, Goiás, com 8.823. Outra modalidade do Faixa 1, o programa Habitação Rural, do MCMV, contratou o dobro da modalidade entidades. O PNHR contratou, entre 2011 a 2018, 170.428 UH, já a modalidade Entidades, contratou, através do FDS, 74.323 UH, no mesmo período. Em relação a modalidade rural, o estado que mais contratou foi Goiás com 24.868 UH, seguido pelos estados de Maranhão com 19.325 UH e Minas Gerais com 15.762 UH. Os mesmos autores ainda apresentam outros resultados em relação ao MCMV-E que vale destacar:

“Nos estados de SP, RJ, RS, GO, BA, RR e PB, a produção do MCMV-Entidades, ainda que não de forma exclusiva, se fez presente maciçamente nas regiões metropolitanas e capitais” (BUONFIGLIO, 2019, p. 427). Já os estados de Alagoas, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rondônia, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins, “não possuem contratos de produção habitacional na modalidade em suas capitais” (Ibidem). A partir desses dados, percebe-se que, nos casos de SP e RS, o fato de ter havido nos anos 1990 prefeituras que implementassem projetos habitacionais que abrangessem o cooperativismo e o associativismo reflete na contratação de empreendimentos do MCMV-E, realizada pelas capitais desses estados, e também pela quantidade contratada em relação as outras localidades, ou seja, SP e RS foram as regiões que mais contrataram empreendimentos do MCMV-E. Outra conclusão que pode ser extraída a partir de tais dados é que a atuação dos movimentos sociais nesses estados reflete a iniciativa e a organização da sociedade civil para articular a demanda por moradias. Os estados do Rio

Grande do Norte (RN) e Amapá (AP) foram os que não tiveram unidades habitacionais contratadas na modalidade entidades. Em relação ao estado do Amapá, não há presença de movimentos sociais de moradia em sua área de acordo com dados fornecidos pelos próprios movimentos em seus sites.

O MNLM está presente em 15 estados brasileiros: Pará (PA), Acre (AC), Mato Grosso do Sul (MS), Distrito Federal (DF), São Paulo (SP), Minas Gerais (MG), Espírito Santo (ES), Pernambuco (PE), Sergipe (SE), Bahia (BA), Rio de Janeiro (RJ), Tocantins (TO), Paraná (PR), Paraíba (PB) e Rio Grande do Sul (RS)¹⁰⁴. Já a UNMP, está presente em 16 estados brasileiros, que são: Paraná (PR), São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Espírito Santo (ES), Minas Gerais (MG), Bahia (BA), Sergipe (SE), Alagoas (AL), Pernambuco (PE), Paraíba (PB), Maranhão (MA), Goiás (GO), Amazonas (AM), Tocantins (TO), Pará (PA) e Rondônia (RO)¹⁰⁵. A CMP está presente em 19 estados do país: SP, RJ, MG, ES, AC, RO, AM, TO, PA, MA, PI, CE, RN, PE, BA, GO, DF, PR e RS¹⁰⁶.

Abaixo, apresento uma tabela com a quantidade de UH contratadas pela modalidade MCMV-E, MCMV-Rural e MCMV-FAR.

Tabela 10: Dados sobre os anos 2009 a 2015 em relação ao número de unidades habitacionais contratadas nas modalidades do MCMV: MCMV-E e rural e FAR:

Modalidade	Ano							Total	Total
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	UH	(%)
MCMV-FAR	143.440	250.437	83.201	300.492	381.546	141.473	1.188	1.301.777	85%
MCMV-E	309	7.715	2.988	7.751	16.382	18.737	6.638	60.520	4%
MCMV-Rural	0	58.102	5.670	73.307	29.786	0	0	166.865	11%
Total	143.749	316.254	91.859	381.550	427.714	160.210	7.826	1.529.162	100%

Fonte: Viana (2017, p. 74).

¹⁰⁴ Movimento Nacional de Luta pela Moradia. Disponível em: <https://lutapelamoradia.wordpress.com/>. Acesso em 16 de mai. de 2023.

¹⁰⁵ Nossa História – A União Nacional por Moradia Popular e a luta pelo direito à habitação no Brasil. Disponível em: <https://unmp.org.br/o-que-e-a-unmp/>. Acesso em 16 de mai. de 2023.

¹⁰⁶ CMP nos Estados. Disponível em: <https://cmpbrasil.org/cmp-nos-estados/>. Acesso em 16 de mai. de 2023.

Vale destacar que a modalidade FAR, do faixa 1, diz respeito aos recursos do Fundo de Arrendamento Residencial. Nessa modalidade as UH são construídas pelas Construtoras e financiadas pela Caixa Econômica Federal. “Os beneficiários são cadastrados pelos órgãos municipais e, atendendo aos critérios, participam de sorteios para seleção em algum empreendimento na cidade” (VIANA, 2017, p.70). Em relação ao MCMV-E, os números de UH construídas pelo MCMV-FAR são bem maiores.

Ainda em relação ao MCMV-FAR, vale dizer que, o número de empresas que participaram do PMCMV entre 2009 à 2018, somente no Faixa 1, foi de 663 empresas privadas.

Tabela 11: Dados sobre as empresas contratadas para implementação de UH do MCMV.

Posição	Nome da empresa	Unidades Habitacionais	(%)
1	SERTENGE SERVIÇOS	33.621	3,05
2	DIRECIONAL ENG.	32.959	2,99
3	EMCCAMP	29.982	2,72
4	CURY CONSTRUTOR	18.992	1,72
5	GRAFICO ENGENHA	18.720	1,70
6	CONST. EM CASA	16.200	1,47
7	HF ENGENHARIA	14.603	1,32
8	REALIZA	13.459	1,22
9	CONOPUS CONST	12.875	1,17
10	BROOKFIELD IA	10.584	0,96
4 maiores empresas		115.554	10,48
10 maiores empresas		201.995	18,32
Demais empresas		900.336	81,68
Total Brasil		1.102.331,00	100,00

Fonte: (BUONFIGLIO; MARTINS, 2019, p. 432).

Embora o PMCMV-Entidades seja uma modalidade destinada não apenas as cooperativas habitacionais, mas também a diversas entidades como ONG's, associação de moradores, etc. Percebe-se que há uma ampla diferença entre a modalidade empresarial e a modalidade entidade no que tange ao alcance que várias empresas privadas tiveram com o programa habitacional MCMV.

O PMCMV-E foi uma modalidade do PMCMV voltado para a participação dos movimentos e demais organizações da sociedade civil na implementação da política. Tatagiba e Teixeira (2016, p. 98) apontam que o MCMV-E “representa menos de 1% do valor total investido no MCMV o que mostra seu caráter residual em relação ao programa como um todo”. A meta do PMCMV-E previa 3% de recursos gastos no PMCMV. Entretanto, “segundo dados da pesquisa realizada pelo IAU-USP São Carlos e a assessoria técnica Peabiru, a modalidade Entidades representa menos de 0,5% dos recursos contratados no Programa MCMV no país, incluindo todas as modalidades e todas as faixas de renda” (IAU/Peabiru, 2014 *Apud* TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016, p. 98). De qualquer maneira, complementam os autores, trata-se do primeiro programa que garante um recurso definido para a construção da moradia, “no qual o movimento se responsabiliza por todas as etapas da obra, da aquisição do terreno, elaboração do projeto à seleção das famílias beneficiárias.” (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016, p. 98).

Houve pouca destinação de recursos públicos para populações de baixa renda, conforme demonstram alguns dados, mas houve avanços da sociedade civil organizada em cooperativas, associações e movimentos sociais. Embora a modalidade Entidades representou menos de 1% do valor total investido no PMCMV, foi a maior iniciativa de produção habitacional autogestionária implementada no território brasileiro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O liberalismo foi desenvolvido em torno do século XVII e suas principais bases fundamentais foram: a ideia de liberdade individual e a demanda por direitos, que partem do direito natural. Esses conceitos foram expandidos como direitos civis e direitos políticos e atrelados as revoluções burguesas do século XVIII. O liberalismo culminou como uma filosofia política e econômica que faz a defesa das liberdades individuais e da propriedade como direitos naturais; estabeleceu que o Estado deve permanecer afastado do processo econômico, pois a economia deve ser regida por leis de oferta e demanda expressadas livremente no mercado. Nessa perspectiva, vale ressaltar as palavras de Gramsci (2007, p. 47) que defende que a hegemonia ético-política desenvolveu-se a partir desse período com o objetivo de tornar-se dominante no Estado. O liberalismo não pretendeu modificar a estrutura do Estado, mas “apenas a orientação governamental”.

A filosofia liberal que sustenta o Estado de Direito contemporâneo permeia as Constituições Nacionais e o arcabouço jurídico sustentando muitas declarações internacionais de órgãos como as Nações Unidas. Nesses âmbitos, o direito à moradia se faz presente enquanto direito fundamental para existência humana e como direito social.

Por outro lado, há todo um conjunto de críticas à estrutura e efetividade do sistema de direito moderno liberal que ampara o funcionamento da sociedade capitalista que concentra seu olhar sob a base material que fundamenta tal sociedade. Tal pensamento crítico traz para a discussão não uma visão idealista, mas materialista em que a sociedade civil aparece como o ponto elementar onde estão interligadas tanto as formas de intercâmbio material quanto a força de produção da sociedade capitalista. Mas também onde se organiza a mobilização política e o conflito de diferentes grupos sociais por pautar o debate sobre os direitos sociais.

O Direito à Moradia é abordado na contemporaneidade sob a égide da linguagem normativa do direito. Nesse sentido, ele refere-se a uma necessidade humana básica de proteção. Além disso, diz respeito também a um mínimo de dignidade humana, pré-requisito para o reconhecimento da cidadania desde a modernidade. No entanto, cabe dizer ainda que o direito à moradia possui um percurso em distintas sociedades acompanhando o desenvolvimento político, social e econômico das mesmas.

Esse trajeto histórico teve distintos nuances no desenvolvimento social, político e econômico tanto no Brasil quanto no Uruguai. Em tais contextos a atuação do Estado permeou diferentes perspectivas diante da questão da habitação, enfrentando essa problemática sob a égide do direito social ou sob o viés da mercadoria. As políticas sociais

são nessa perspectiva, um campo de disputa na sociedade civil para que a moradia se efetive enquanto direito social, por outro lado, uma forma pela qual os grupos dominantes se mantêm numa posição privilegiada. A partir da análise realizada neste trabalho percebe-se que Uruguai e Brasil traçaram percursos por vezes próximos, por vezes distantes no que se refere a atuação do Estado através de políticas sociais e habitacionais e a relação entre Estado e sociedade civil.

O século XIX foi marcado para ambos pelas imigrações e pela formação de centros urbanos. Nesse período a questão habitacional surgiu como problema a partir dos discursos higienistas e de ordem sanitária. O século XX marca o período em que há uma organização burocrática do Estado, mas também, um processo de industrialização em curso. Nessa perspectiva, a questão habitacional começa a ser enfrentada de forma inclusiva pelo trabalho e pelo viés corporativo, isto é, a produção habitacional é realizada a fim de atender as demandas dos trabalhadores. Tais características fazem parte do paradigma adotado pela cidade industrial, cujo eixo central é a organização da vida urbana para o funcionamento do modo de produção capitalista.

No Uruguai, o início do século XX marca um período em que há um debate sobre a questão habitacional e uma produção normativa que regulamenta a produção habitacional e as políticas habitacionais. O horizonte da moradia enquanto direito social culmina com a criação da *Ley de Viviendas*, em 1968 e, com a criação de instituições públicas vinculadas a produção e controle da política habitacional. Com a *Ley de Viviendas* há toda uma sistematização da política habitacional uruguaia que ainda é resultado da perspectiva adotada pelo poder público de produzir políticas públicas em vistas do bem-estar social. Nesse período histórico, há um importante marco na promulgação da lei de 1968, que é a inserção de um capítulo específico para tratar do cooperativismo habitacional. A partir desse marco jurídico a sociedade civil organizada, via cooperativismo habitacional é incluída na criação da política habitacional, além de entender a moradia enquanto direito social.

Em relação a *Ley de Viviendas*, vale dizer que, em seu momento de aprovação, isto é no final da década de 1960, havia uma pressão do setor privado para que a lei fosse aprovada. Nessa perspectiva, González (2013), menciona que a lei foi resultado de uma pressão do setor da construção civil (*cámara de la construcción*), que estava em crise econômica e precisava de uma recuperação. Portanto, havia uma intenção do partido do governo de Pacheco Areco (1968-1972), do Partido Colorado, presidente na época, em satisfazer a demanda do setor privado da construção civil. Porém, o governo, também tinha seu interesse na aprovação da *Ley de Viviendas* para satisfazer, através do marco normativo, sua legitimação diante da população e assim, criar uma base social, visto que, não existia em outras áreas (NAHOUM

2012). O contexto social e político que permeou esse período da promulgação da lei de 1968 foi a disputa de interesses, isto é, os diferentes grupos sociais realizaram o embate em torno da política habitacional. Entretanto, essa conjuntura que possibilitou certa abertura para o enfrentamento político é quebrada com o golpe civil-militar. A partir de então se abre um novo rumo político e econômico para o país que possibilita a inserção do neoliberalismo na sociedade uruguaia em que o Estado acaba sendo afastado como agente proponente do bem-estar social, através da produção de políticas sociais.

O final do século XX e início do século XXI marca um novo momento no ciclo da política habitacional em que passa a vigorar, no âmbito das discussões do debate público a perspectiva da moradia enquanto mercadoria em detrimento do direito social. É um momento em que órgãos internacionais como BID, FMI, Banco Mundial entre outros, intervêm sobre o governo nacional para indicar os rumos que as políticas sociais devem buscar.

Com a ascensão dos governos progressistas a partir de 2005, há uma tentativa de retomada do Estado enquanto agente elementar na produção habitacional. No entanto, a atuação do Estado, atrelado a reforma no sistema habitacional uruguaio, encontra limites de diferentes ordens que acaba truncando a retomada do Estado como principal proponente e organizador das relações sociais.

O Brasil possui uma trajetória diferente do Uruguai em relação a política habitacional. No Brasil não houve, no século XX, uma tentativa por parte do Estado de enfrentar de forma direta a questão habitacional. O caso da FCP foi uma iniciativa que surgiu a partir do Estado, mas que logo em seguida encontrou resistência em setores econômicos e políticos dominantes no país, na ocasião. Não há uma lei de Estado que organize e regularize a política habitacional, muito pelo contrário, os programas habitacionais estão à mercê dos governos em suas três esferas (federal, estadual e municipal) e de suas visões ideológicas e dos condicionantes sociais para criar programas habitacionais, com o objetivo de garantia do direito social da moradia.

O fato de ter havido um largo período de governo autoritário (de 1964 a 1985), que reprimiu e perseguiram as organizações populares, os movimentos sociais, sindicatos e partidos políticos vinculados a ideologia de esquerda, não permitiu o avanço de ideias políticas ligadas ao bem-estar social da população. Este período foi onde a desigualdade social mais se estendeu os extremos sociais. Também foi nesse período que se implementou a Lei de Cooperativas (em 1971), onde o cooperativismo habitacional foi cooptado pelo regime ditatorial, além de ser o período em que se criou a principal entidade organizadora do cooperativismo brasileiro, a OCB, a partir do setor empresarial e da ditadura. Em outras

palavras, o setor cooperativista no Brasil, não teve uma origem nas organizações e associações populares.

Embora houvesse um esforço dos movimentos sociais para mobilizar a sociedade civil em prol da luta pelos direitos sociais em meados dos anos 1980, parece ter havido pouca vinculação entre o setor cooperativista e os sindicatos trabalhistas e movimentos sociais. Cabe destacar que a maior organização das cooperativas brasileiras foi moldada no âmbito empresarial. Durante o período de ditadura civil-militar, a política do BNH, entre outros elementos, serviu para o regime propagar a propriedade privada entre os setores populares, embora, não seja algo específico desse período. Mas tal fortalecimento da ideia da propriedade privada pautou a política habitacional do BNH.

Além de não ter havido uma normativa que impulsionasse formas de organização civil que amparassem iniciativas alternativas à propriedade privada no setor habitacional, os recursos destinados para habitação de interesse social foram menores em comparação com inúmeras formas de financiamento que governos posteriores ao regime civil-militar propagaram. O caso brasileiro, carece de experiências maduras que tenham sustento institucional, pois, não há um marco normativo que regularize ou ordene o campo das associações e cooperativas. O cooperativismo foi impulsionado desde o Estado, conforme foi visto na política do BNH e na lei das cooperativas de 1971.

No período que compreende o final dos anos 1980 e a década de 1990, o cooperativismo habitacional atuou de forma fragmentada em programas habitacionais locais (através de políticas municipais ou estaduais). Grande parte das cooperativas foi organizada desde o setor empresarial a fim de obter benefícios de programas habitacionais, não havendo uma discussão profunda sobre as possibilidades de atuação do cooperativismo habitacional como articulador e organizador da sociedade civil, bem como, do âmbito do desenvolvimento social. Nesse viés, os movimentos sociais de luta por moradia estiveram presentes nas organizações populares, atuando desde a sociedade civil reivindicando o direito à moradia e por políticas sociais. Entretanto, de forma geral, as organizações ou as cooperativas habitacionais, no Brasil, não foram organizadas ou impulsionadas por sindicatos trabalhistas ou organizações políticas como foi no caso uruguaio (sobretudo nos anos 1970 e 1980).

No Brasil, além de não ter ocorrido essa organização da sociedade civil desde um campo classista, foram vinte anos de ditadura civil-militar com perseguição e repressão dos movimentos sociais e organizações populares. Nessa perspectiva, a organização popular resistiu ao regime e constituiu-se na forma de movimentos sociais. A partir de então houve

tudo um esforço dos movimentos na organização de atividades, reivindicações, ocupações, passeatas, entre outras mobilizações, no sentido de pautar a questão da moradia.

O período de 2003 à 2005 representou um momento em que a relação Estado e sociedade civil, no âmbito da pauta habitacional, esteve mais próxima. Nesse período houve um protagonismo da sociedade civil, via movimentos sociais e outras organizações, efetivando-se enquanto corpo político em torno da questão da habitação. Nesse sentido vale mencionar o arcabouço teórico de Gramsci que considera as relações sociais e políticas, que existem no âmbito da sociedade civil, como relações de confronto de interesses. Nesse caso é no âmbito da sociedade civil que é travada a luta pela legitimação, enquanto é no Estado que se trava a luta pela hegemonia. Essa ideia gramsciana reflete a questão da luta por moradia e pelas políticas habitacionais no século XXI, conforme foi visto a questão dos programas MCMV, Crédito Solidário, Plano Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, Conferências das Cidades e outros espaços de disputa.

O resultado dessa relação entre Estado e sociedade civil organizada culminou na criação do Plano Nacional de Habitação, em 2004, que entre seus objetivos, destaca-se: “assegurar o acesso à moradia digna, a terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade com segurança” (BRASIL, 2004, p.3); a criação do Ministério das Cidades, em 2003, com inclusão de setores de militantes dos movimentos sociais e de intelectuais envolvidos com a causa da Reforma Urbana foi um importante ponto de referência para pensar e planejar a política urbana; a criação das Conferências das Cidades, nos âmbitos locais, estaduais e nacional, culminando com a eleição do Conselho Nacional da Habitação, composto de 56% de membros oriundos da sociedade civil (ONG's, movimentos sociais, entidades empresariais e acadêmicos) e 42% de membros oriundos do poder executivo das três esferas (federal, estadual e municipal); criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), através da Lei 11.124, de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, onde o MCidades era o gestor do FNHIS e a CEF seu agente operador. Entretanto, a disputa da sociedade civil organizada, através dos movimentos sociais, pelo fundo nacional de habitação que já era uma pauta surgida na década de 1980 e que somente em 2005 foi aprovada, encontrou forte resistência do setor econômico do governo federal. Esse percurso democrático foi desviado a partir de 2005, quando o setor empresarial, mobilizou sua força reconquistando a hegemonia na sociedade civil.

Conforme comenta Marguti (2018), o setor empresarial, atingido pela crise hipotecária ocorrida nos Estados Unidos em 2008, propôs ao Ministério da Fazenda uma solução habitacional. Nesse contexto, em 2009, surgiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), com a meta de construir um milhão de moradias e inclusão de uma faixa de atendimento totalmente subsidiada pelo Estado brasileiro por fora do crédito hipotecário (ROLNIK, 2015).

Reflexos do embate entre o campo econômico do governo e o setor empresarial e os movimentos sociais foi a criação do programa Crédito Solidário, em 2004 e o PMCMV-Entidades em 2009. Nestes programas habitacionais, as associações, movimentos e cooperativas foram reconhecidas pelo Estado, a partir da conquista política dos movimentos, gerando iniciativas de produção habitacional via autogestão. Nesse período também, foram criadas centrais cooperativas, ligadas a filosofia da Economia Solidária, no entanto, houve poucas cooperativas habitacionais agregadas nessa perspectiva. Por outra parte, a resistência do campo econômico ao caminho democrático construído a partir do processo das conferências das cidades, resultou na instituição do FNHIS como um fundo orçamentário, “sujeito ao contingenciamento e às rígidas regras de licitação (...), além disso, o fundo contava com poucos recursos” (ROLNIK, 2015, p. 298). Além do mais, a mudança instaurada pela equipe econômica do governo federal, articulou que o pleno funcionamento do SNHIS “ficaria também condicionado à adesão de estados e municípios, que para isso, deveriam constituir seus próprios fundos e conselhos e elaborar planos de habitação” (ROLNIK, 2015, p. 298).

Gruppi (1978) ao explicar o conceito gramsciano diz que a hegemonia de uma classe social tende a construir um bloco histórico unindo forças sociais, econômicas e políticas diferentes. Nesse sentido a força da hegemonia faz com que os diferentes grupos sociais conservem uma visão de mundo mais ou menos comum. Corroborando com tal ideia, Falero (2008), menciona que para as estruturas de poder se consolidarem e se reproduzirem é necessário impor formas de estar e de ver o mundo e isso depende das articulações que são construídas que são socialmente complexas, mas que no Brasil, atuaram e atuam para manter a distância dos setores populares das esferas de decisões. Historicamente e socialmente o Estado e o mercado têm atuado na sociedade no sentido de conduzir a vida dos indivíduos e suas relações, no Brasil, não tem sido diferente. Nessa perspectiva a hegemonia de um grupo social se mantém sob a subordinação dos grupos populares.

O desafio dos movimentos sociais parece ser o de consolidar-se enquanto campo social de força coletiva. Os movimentos sociais e organizações da sociedade civil adquirem

projeção em função das redes sociais que articulam nas relações entre distintos agentes sociais e políticos. Mas também a partir de suas experiências coletivas acumuladas que atravessam a capacidade de suportar as ações de neutralização, por parte das estruturas do poder, e dos recursos que adquirem e acumulam no processo da luta social (FALERO, 2008). Esses elementos podem ser identificados em ambos os casos, tanto, no Brasil, com o caso dos movimentos sociais e suas lutas advindas dos anos 1980 e tendo um ponto chave em 2005 e no caso do Uruguai, através da atuação da FUCVAM que, em seus 50 anos de existência, obtiveram uma posição de re-existência, que possibilitou a mobilização, articulação, reivindicação e sustentação enquanto movimento social.

Esse embate, constituído durante o governo do Partido dos Trabalhadores, onde pensava-se que as condições estruturais seriam favoráveis para efetivar os direitos sociais de forma sólida, resultou na criação de um programa habitacional para atender as demandas do setor empresarial. O PMCMV (2009-2019) possuía uma modalidade específica destinada ao atendimento das demandas dos movimentos sociais, cooperativas e associações, que foi o PMCMV-Entidades. No entanto, entre 2009 à 2019, a modalidade Entidades do PMCMV teve 69.916 unidades habitacionais contratadas, o que representa 3,86% das UH contratadas pelo Faixa 1 (empresarial). Além do mais, “se considerarmos todas as UH contratadas pelo MCMV a modalidade Entidades corresponde a apenas 1,27% do total de UH contratadas nestes 10 anos” (MAGALHÃES, 2019, p. 94).

Por outro lado, vale dizer que no Brasil, o cooperativismo habitacional esteve majoritariamente num espaço periférico na produção da política. O que houve de cooperativismo habitacional no âmbito da ditadura foram cooptados num sentido funcionalista para atender a lógica da ditadura e por outro lado, o que existe na contemporaneidade, sobretudo em relação ao PMCMV-Entidades, tratou-se de uma conquista dos movimentos sociais que reivindicam o direito à moradia e não uma relação em que o Estado garantisse o direito social. Portanto, tal situação foi uma brecha encontrada pelos movimentos sociais, cooperativas e outras formas de organização da sociedade civil. Mas diante da implementação do PMCMV em suas várias modalidades as cooperativas estiveram invisíveis.

A atuação histórica dos movimentos sociais de luta por moradia no Brasil indica sua relação com os distintos contextos políticos, econômicos e sociais do país. Nesse caso, tal como defendem Frank e Fuentes (1989, p. 26), os movimentos sociais existem de forma cíclica, e isso deve ser entendido a partir de dois sentidos. Em primeiro lugar, eles respondem às circunstâncias, “que variam segundo as flutuações e os ciclos políticos, econômicos e,

talvez, ideológicos. Em segundo lugar, os movimentos sociais tendem a ter ciclos de vida próprios (...)", ou seja, seus membros, sua mobilização, pautas e demandas, geralmente mobilizam as pessoas em resposta a uma situação, nesse sentido que também são cíclicos. Pelo que se investigou e se pesquisou, os casos dos movimentos sociais e cooperativismo habitacional, no Brasil e no Uruguai, possuem diferenças significativas em relação a questão dos ciclos.

Conforme a entrevista realizada com militantes das cooperativas COVINES e COOVISAG (Zona 3), ambas, mobilizadas a partir da FUCVAM, percebe-se uma diferença geracional. Nesse caso, a figura da espiral, pode servir de imagem para os ciclos que são feitos através da FUCVAM e da política habitacional da lei de 1968. No Uruguai, parece que a Lei 13.728, de 1968, serve como base de sustentação para as políticas habitacionais. Nesse caso, o movimento social FUCVAM, articula, mobiliza e organiza as cooperativas, que demandam por moradia, mas, seu movimento não termina quando finda a construção da moradia. O esforço da federação por manter as cooperativas em mobilização permanente significa que a pauta habitação deve ser enfrentada como um direito social, ou seja, há outros direitos que necessitam ser reconhecidos para tal população.

Embora haja uma diferença geracional nas cooperativas vinculadas a FUCVAM em seus 50 anos. Percebe-se que as cooperativas oriundas de sindicatos e grêmios sindicais, sobretudo, as que se formaram entre os anos 1970 e 1980, possuem maior poder de mobilização e participação de seus componentes. Já as cooperativas habitacionais formadas entre os anos 1990 e as primeiras décadas de 2000, possuem outra mobilização de ingresso, conforme os entrevistados da COVINES mencionaram, pois a mobilização inicia pela pauta da moradia, ao contrário das cooperativas de outrora, que, muitas vezes as pessoas já estavam em mobilização pelos sindicatos. Nessa diferença cíclica geracional, percebe o esforço da FUCVAM que implementa um movimento permanente para impulsionar as cooperativas mantendo a força de mobilização. Congressos, reuniões de formação, utilização das mídias sociais, passeatas e protestos, ocupações, etc. Fazem parte do capital político que é implementado pela FUCVAM a fim de que o cooperativismo habitacional não finde com a construção das habitações. Por outro lado, há toda uma infraestrutura que algumas cooperativas criaram que são espaços de fomento a vida coletiva, espaços comuns e acessíveis a pessoas que não são da cooperativa, como creches, ginásios, quadras esportivas, comércios, organização do lazer conforme diferentes faixas etárias, etc.

Nessa perspectiva vale salientar que os princípios da FUCVAM atuam atrelada a agenda de desenvolvimento social das cooperativas, onde o projeto político da federação se

sobressai no sentido de ir mais além da reivindicação por moradia. Isso significa o fomento de formas de ver o mundo que vão em direção contrária a perspectiva hegemônica do capitalismo. Essa perspectiva é resultado da aposta na formação política das pessoas associadas, aposta na construção de formas de ver o mundo que vão além da necessidade individual, que englobam e se fazem a partir do coletivo, na construção de espaços sociais, na inclusão do cotidiano da vida social das pessoas na vida da cooperativa. A construção dos salões comunais, da memória coletiva que é fomentada nas páginas das redes sociais da FUCVAM, a mobilização para angariar recursos para a cooperativa desde seu processo de formação até para o tempo pós-construção, as reuniões para discutir o direcionamento da cooperativa, sua organização etc. Nesse sentido, a ajuda mútua e a propriedade coletiva, parecem ser os princípios mobilizadores que mantêm a identidade das cooperativas habitacionais vinculadas a FUCVAM com tal identidade.

O Brasil carece desse tipo de experiências que propagam o cooperativismo habitacional não como finalidade para garantir moradia apenas, mas como instrumento para lutar pelos direitos sociais entre eles o da moradia. Talvez o fato do cooperativismo ser cooptado pelo Estado desde o governo Vargas até o período da ditadura civil-militar e ter havido vinte anos de repressão as organizações populares, sindicatos, movimentos sociais e partidos políticos vinculados com uma visão de esquerda possam ter contribuído para isso.

Enquanto que no Uruguai, a *Ley Nacional de Viviendas* foi organizada antes do período ditatorial, em 1968, enquanto o golpe de Estado se deu em 1973. Nesse viés o cooperativismo habitacional estava organizado, regulamentado por lei e realizado a contratação de diversos empreendimentos, conforme foi visto. Nesse sentido também, a criação da FUCVAM foi uma importante conquista dos trabalhadores para aceder a moradia. Tal criação iniciou-se com influência de diversos sindicatos trabalhistas e demais agremiações, identidade que marca a FUCVAM enquanto movimento social desde 1970.

A FUCVAM além de existir enquanto entidade que impulsiona o cooperativismo de ajuda mútua, ela é uma organização que desde sua fundação caracterizou-se por ser uma entidade independente do Estado e de partidos políticos. Essa característica marca um traço importante do cooperativismo de ajuda mútua que é criado a partir da organização dos trabalhadores, e, se mantém na luta pelo direito à moradia, seja em tempos mais repressivos e autoritários, quanto em períodos de governos liberais ou de cunho progressistas.

No Uruguai o cooperativismo habitacional de ajuda mútua teve um fortalecimento ideológico desde sua origem através da participação de sindicatos e demais agremiações. Os princípios basilares da FUCVAM: autogestão, ajuda mútua, democracia participativa e

propriedade coletiva consolidam esse modelo de cooperativa habitacional e impulsionam o movimento da federação para formas novas cooperativas e para manter as já existentes. Esse esforço da FUCVAM pode ser percebido em seu movimento de desenvolvimento social e de formação política que é feito de forma democrática e não centralizadora. Durante os doze anos de ditadura civil-militar as cooperativas habitacionais vinculadas a FUCVAM estavam mais sólidas para resistir à repressão do governo militar. Quando é restabelecida a democracia liberal no país, a lei de *Viviendas* ainda é um marco regulatório da questão habitacional, logo, o desafio da FUCVAM e das novas cooperativas se desloca para como acessar ao direito.

Conforme foi abordado na pesquisa bibliográfica, a sociedade civil e logo, os movimentos sociais, associações e cooperativas, atuam no âmbito social onde prevalece o pensamento hegemônico liberal. A realidade social não existe por acaso, é uma ação dos seres humanos, um produto de sua ação social e política. Nesse sentido, transformar tal realidade também é uma tarefa que cabe aos seres humanos (FREIRE, 1983). Nessa perspectiva, Freire (1983) aponta que a realidade social, no sistema capitalista, implica a existência de uma relação entre opressores e oprimidos. A consciência crítica, nesse sentido, significa tomar consciência da condição de oprimidos. Para Freire (1983) a pedagogia libertadora deve atuar em dois momentos. Num primeiro, os oprimidos desvelam o mundo da opressão, comprometendo-se com sua transformação; num segundo momento, tal pedagogia deixa de ser dos oprimidos e se torna pedagogia de libertação. Nesse processo, a consciência é “um caminho para” (FREIRE, 1983, p. 61), um estar com o mundo, portanto, uma condição de engajamento embasada na reflexão e na ação em comum. A partir desse processo é que se produz um saber sobre a realidade, tendo-se em vista uma educação problematizadora. Nessa perspectiva pode-se dizer que a educação é um processo que envolve consciência sobre a realidade social.

Fiori (1983) aponta que a consciência é a capacidade que o ser humano possui de distanciar-se das coisas para fazê-las presentes, no sentido de apresentar e não de representar. É um comportar-se diante do mundo que o envolve, transformando o meio em um mundo humano. Nessa perspectiva, a consciência é entendida como consciência do mundo, consciência em relação, consciência que apresenta e elabora o mundo. A partir de Paulo Freire, Fiori (1983) defende que esse processo da consciência de afastar-se e de objetivar o mundo é o que faz uma consciência reflexiva. “Distanciando-se de seu mundo vivido, problematizando-o, decodificando-o criticamente, no mesmo movimento da consciência o homem se re-descobre como sujeito instaurador desse mundo de sua experiência” (FIORI, 1983, p. 9). No entanto, enfatiza Fiori (1983), ninguém se conscientiza só, separado das

demais pessoas, pois a consciência se constitui do mundo, pois ele é o lugar de encontro, o espaço comum que permite a comunicação. Portanto, a consciência é consciência do mundo, constituída dialeticamente – mundo e consciência – juntos. Nesse sentido, objetivar o mundo significa historicizá-lo, humanizá-lo, trata-se, pois de elaboração humana, mas não uma elaboração realizada na esfera do pensamento, mas da ação, no trabalho (FIORI, 1983).

A modalidade de cooperativismo de usuários é um modelo de cooperativismo habitacional crítico ao modelo convencional que é baseado na propriedade privada. Um de seus aspectos é impedir ou dificultar a especulação imobiliária. Como forma de fomentar o modelo da propriedade coletiva, portanto, de usuários, a formação política e crítica é um elemento essencial nessa articulação entre as cooperativas.

O modelo de cooperativismo habitacional proposto pela FUCVAM não se esgota na construção de moradias, pois, a efetivação do Direito à Moradia possui no habitar seu aspecto fundamental, mas não único. Há todo um investimento por parte da FUCVAM num projeto social, realizado a partir de seus quatro pilares que dão sustentação a este modelo cooperativista. Os quatro pilares dialogam com o desenvolvimento social, o aspecto coletivo, a convivência entre as pessoas que habitam as moradias. Em suma, dois grandes projetos podem ser visualizados a partir da proposta da modalidade de cooperativismo da FUCVAM. Um deles é o projeto de construção de moradias, pois as próprias pessoas associadas as cooperativas participam efetivamente da construção das casas onde habitarão. Assim como afirma seu secretário geral, é preciso entender o cooperativismo de ajuda mútua além da construção de moradias, *“es mucho más que la construcción de viviendas es el eje político fundamental para comprender políticamente la imprescindible preservación de ese proyecto autogestionario, comunitario y distinto”* (GONZÁLEZ, 2013, p. 165). Trata-se de um projeto autogestionário, comunitário, portanto, que carrega em si valores que contra hegemônicos das sociedades capitalistas.

A questão que permeou este trabalho foi investigar se o cooperativismo habitacional é uma estratégia de acesso ao direito à moradia no Brasil e no Uruguai. O objetivo geral desta tese foi o de analisar a relação entre política habitacional, direito à moradia e cooperativismo, tendo como ponto de partida a compreensão que o cooperativo habitacional como estratégia de garantia ao Direito à moradia em diferentes contextos sócio históricos no Brasil e no Uruguai. Para conseguir atingir o objetivo geral desta tese, utilizou-se uma pesquisa de abordagem qualitativa que envolveu quatro etapas: pesquisa exploratória, pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa empírica, conclui-se que o cooperativismo habitacional para além da busca da garantia à habitação, também é um instrumento potente

para a construção de valores democráticos e de participação social na perspectiva da construção da cidadania. Para tanto, foi necessário estudar as políticas habitacionais no Brasil e no Uruguai e compreender como que acontecia a relação entre Estado e sociedade civil no âmbito do direito à moradia.

Ao iniciar a pesquisa, foram traçadas algumas hipóteses. As hipóteses levantadas no processo de arguição e produção do trabalho e que foram comprovadas neste estudo foram: (1) a formação sócia histórica e política dos países em questão, foi um elemento importante na caracterização e definidor da organização da sociedade civil enquanto mobilizadora de estratégias para efetivar o Direito à Moradia, desde que organizado pela própria sociedade civil; (2) o cooperativismo habitacional é uma estratégia viável para o acesso ao direito a moradia desde que organizado pela sociedade civil, impulsionada por uma cidadania crítica, resultado da organização e mobilização da subjetividade coletiva, seja de movimentos sociais ou de cooperativas; (3) o próprio movimento da sociedade civil organizada seja por cooperativas ou movimentos sociais, estimula e retroalimenta um processo formador de uma cidadania crítica, fortalecendo práticas de democracia participativa e contribuindo na efetivação dos direitos sociais em sociedades democráticas; (4) a autogestão é um elemento produtor de liberdade e de consciência crítica que se faz no processo de aprendizado e de ensino, contribuindo nas relações interpessoais e fortificando as coletividades; (5) a formação é um elemento essencial para movimentar as subjetividades coletivas tanto em cooperativas quanto em movimentos sociais, é um componente eficaz na relação Estado e sociedade civil instigando a cidadania crítica.

A moradia entra nessa visão como um direito e uma mercadoria, no primeiro significado, ela é objeto de reconhecimento da cidadania, ela faz parte do campo de disputa dos serviços públicos através de políticas implementadas pela relação Estado – sociedade civil, a moradia é um direito no âmbito dos direitos sociais. No entanto, para o segundo sentido, a moradia é uma mercadoria e como tal, ela faz parte do âmbito dos serviços privados. As políticas habitacionais parecem prosseguir essas duas linhas que tem se cruzado nas sociedades capitalistas.

A tese defendida nesse trabalho afirma que o cooperativismo habitacional, para além da busca da garantia à habitação, também é um instrumento potente para a construção de valores democráticos e de participação social na perspectiva da construção da cidadania.

REFERENCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

AFFONSO DE PAULA, Ricardo Zimbrão. **Capitalismo: Definições**. (Coleção Estudo do Capitalismo: livro 1). São Luís: EDUFMA, 2020.

ALVES DA COSTA, Adalia Raissa. **A seguridade social no plano Beveridge: história e fundamentos que a conformam**. (Dissertação de Mestrado). Brasília, UNB, 2019.

ALVES DA SILVA, Ademir. **Política Social e Cooperativas Habitacionais**. São Paulo: Cortez, 1992.

ALVES, Vitor de Souza. **A Teoria Geral de Keynes: uma apresentação didática**. 01/12/2020. Disponível em: <https://www.blogs.unicamp.br/sobreeconomia/2020/12/01/a-teoria-geral-de-keynes-uma-apresentacao-didatica/>. Acesso em 18 de mai. de 2023.

AMORE, Caio Santo. **“Minha Casa Minha Vida” para iniciantes**. AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (orgs). *Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

APARÍCIO, Antonia Pilar Gómez. **Análisis de los aspectos financieros de la sociedad cooperativa de viviendas en España**. (especial referencia al marco financiero que la condiciona: el mercado hipotecario y la financiación privilegiada en materia de vivienda. Un estudio de administración de empresas). (Tese de doutorado). Universidad Complutense de Madrid: Madrid, 1993. Disponível em: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/3154/1/T17197.pdf>. Acesso em 14 de out. de 2021.

ARANTES, O. B. F. **Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas**. In: ARANTES, O. B. F; MARICATO, E; VAINER, C. B. (org). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

_____. **O que é política?** 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 18, nº 2 (p.17-26). 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2>. Acesso em 01 de set. 2020.

AZEVEDO, Sérgio de. **Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH**. *Revista de Administração pública*. v. 22, n. 4 Rio de Janeiro: FGV. 1988. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9391/8458>. Acesso em 10 de fev. de 2023.

BAUER, Martin; AARTS, Bas. **A construção do corpus de pesquisa: um princípio para a coleta de dados qualitativos**. In: BAUER, Martin W.; GASKEL, George (org). *Pesquisa qualitativa com texto: imagem e som: um manual prático*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2017.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga; GALÍPOLO, Gabriel. **Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo**. São Paulo: Contracorrente, 2017.

BOLAFFI, Gabriel. **Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema**. In:

MARICATO, E. (org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2.ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

_____. **Aspectos socioeconômicos do plano nacional de habitação**. 1972. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1972. Acesso em: 16 abr. 2023.

BONDUKI, Nabil Georges; ROSSETTO, Rossella. **O plano nacional de habitação e os recursos para financiar a autogestão**. Proposta. Rio de Janeiro, v. 32 (p. 33-38), 2008. Disponível em: https://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/11/ART-12_-O-PLANO-NACIONAL-DE-HABITACAO-E-OS-RECURSOS-PARA-FINANCIAR-A-AUTOGESTAO.pdf. Acesso em 07 de set. 2020.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2017.

_____. **Do projeto Moradia ao programa Minha Casa Minha Vida**. Revista Teoria e Debate. 2009. Disponível em: <https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/> Acesso em 08 de set. 2020.

_____. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Revista do programa de pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade São Judas Tadeu. Nº 1. 2008. Disponível em: <https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/view/81/75>. Acesso em 14 de mai. de 2023.

BRASIL. **Lei Nº 5.764**. Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15764.htm. Acesso em 10 de fev. de 2023.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 9.777, de 6 de setembro de 1946**. 1946. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9777-6-setembro-1946-458452-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 19 de abr. de 2023.

_____. **Decreto Nº 6.025**, de 22 de janeiro de 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6025-22-janeiro-2007-549809-norma-1-1-pe.html>. Acesso em 28 de abr. De 2023.

_____. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Cadernos do Ministério das Cidades. Brasília, 2004. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2016/01/cad-1-politicanacionaldesenvolvimentourbano-texto.pdf>. Acesso em 02 de mai. de 2023.

_____. **Lei Nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. 2005. Disponível em: [_____. **Lei Nº 11.977.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. 2009. Disponível em: \[_____. **Resolução 200.** CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades – PMCMV – E. 2014. Disponível em: \\[_____. **Resolução nº 141.** Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social - CCFDS , que criou o Programa Habitacional Popular - Entidades - Minha Casa, Minha Vida, com a utilização dos recursos da União, previstos no art. 18 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. 2009b. Disponível em: \\\[BUONFIGLIO, L. V. **Habitação de interesse social.** Revista Mercator, Revista de Geografia da Universidade Federal do Ceará. v. 17 Fortaleza, 2018a. Disponível em: \\\\[_____. **Análise da política urbana habitacional brasileira da última década.** Revista Geosul. Florianópolis, v. 33, n. 67, \\\\\(p. 61-90\\\\\). 2018b. Disponível em: \\\\\[BUONFIGLIO, Leda; MARTINS, César Augusto Ávila. **Dez anos do Programa Minha Casa, Minha Vida \\\\\\(PMCMV\\\\\\):** um balanço preliminar. In: OLIVEIRA, Floriano Godinho de.; et al. \\\\\\(org\\\\\\). Espaço e economia: geografia econômica e a economia política. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.\\\\\]\\\\\(https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/2177-5230.2018v33n67p61/0 Acesso em 01 de set. 2020.</p>
</div>
<div data-bbox=\\\\\)\\\\]\\\\(https://www.scielo.br/pdf/mercator/v17/1984-2201-mercator-17-e17004.pdf Acesso em 31 de ago. 2020.</p>
</div>
<div data-bbox=\\\\)\\\]\\\(https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=78128. Acesso em 10 de fev. de 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=\\\)\\]\\(https://autogestao.unmp.org.br/resolucao-200-minha-casa-minha-vida-entidades/. Acesso em 10 de fev. de 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=\\)\]\(https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2009/lei-11977-7-julho-2009-589206-publicacaooriginal-114190-pl.html. Acesso em 10 de fev. de 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.124%2C%20DE%2016%20DE%20JUNHO%20DE%202005.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Sistema%20Nacional,Art. Acesso em 03 de mai. de 2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade:** por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOFF, Leonardo. **Saber cuidar:** ética do humano - compaixão pela terra. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

BURONI, Teresa. **De la vivienda decorosa a la vivienda adecuada.** Revista Vivienda Popular Vol. 30. Montevideo: UDELAR/FADU, 2018. Disponível em:

BUSQUETS, José Miguel; DELBONO, Andrea. **La dictadura cívico-militar en Uruguay (1973-1985):** aproximación a su periodización y caracterización a la luz de algunas teorizaciones sobre el autoritarismo. Revista de la Facultad de Derecho. n.º. 41. Montevideo: UDELAR, 2016. Disponível em: <http://scielo.edu.uy/pdf/rfd/n41/n41a04.pdf>. Acesso em 21 de mai. de 2023.

CAETANO, Cláudio Fernandez. **La política pública de vivienda en Uruguay en los últimos treinta años:** del enfoque residual a la vocación universalista. Revista Fronteras. N.º 15. Vol. 2. Montevideo: UDELAR, 2020. Disponível em: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/26856/1/RF_Fernandez_2020_n.15.pdf. Acesso em 30 de mar. De 2023.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha Minha Casa, Minha Vida.** 2009.

_____. **Cartilha do Minha Casa Minha Vida 2,** 2011.

CAL, Enrique. Web-Live. **Políticas urbanas Brasil/Uruguay:** relação entre Estado e sociedade civil. Web-live realizada na página do programa Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas, 2020. Disponível em: https://www.facebook.com/PPG-Pol%C3%Adtica-Social-e-Direitos-Humanos-UCPel-113152283692556/photos/?ref=page_internal.

_____. **Entrevista realizada na sede da FUCVAM** em 25 de julho de 2022.

CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto. **Desafios para a política habitacional:** 2ª etapa do programa Minha Casa, Minha Vida. 2011. Entrevista realizada para o site Metrôpoles. 22/06/2011. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/desafios-para-politica-habitacional-2a-etapa-do-programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em 10 de mai. de 2023.

CARIELLO FILHO, Orlando. **As políticas federais de habitação no Brasil (1964 a 2002) e a reprodução da carência e da escassez da moradia dos trabalhadores.** (Tese de Doutorado). Brasília: UNB, 2011. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11327/1/2011_OrlandoCarielloFilho.pdf. Acesso em 21 de abr. de 2023.

CASTILLO, Alina del; VALLÉS, Raúl. **Presentación de casos.** CASTILLO, Alina del; VALLÉS, Raúl (Org). Cooperativas de vivienda em Uruguay: medio siglo de experiencias. Montevideo: Facultad de Arquitectura, UdelaR, 2015.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina. **Proceso y significado del Cooperativismo Uruguayo.** 1984. Disponível em: Documento produzido por Juan Pablo Terra https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35544/S8400118_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 29 de mar. De 2023

CERRATO, Carolina; SARAVIA, José Antonio. **Esbozos de unificación**: el Partido Nacional uruguayo ante las elecciones de 1954. Revista Mundos Nuevos. 2022. Disponível em: <https://journals.openedition.org/nuevomundo/87658#tocto1n2>. Acesso em 06 de fev. de 2023.

CODATO, Adriano. **Poulantzas, o Estado e a Revolução**. Revista Crítica marxista. Vol. 27. 2008. Disponível em: https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo156Artigo4.pdf. Acesso em 15 de mar. de 2022.

COMPARATO, Fábio Konder. **A oligarquia brasileira**: visão histórica. São Paulo: Contracorrente, 2017.

CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. **Resoluções da 2ª Conferência das Nacional das Cidades**: Construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília, 2006. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosConselho/ArquivosPDF/2_CNC_-_Resolucoes_da_2_Conferencia_Nacional_das_Cidades.pdf. Acesso em 03 de mai. de 2023.

COSTA, Luciano de Souza. **O cooperativismo**: uma reflexão teórica. Revista Ciências Sociais em Perspectiva. Vol. 6, nº 11. Cascavel: Unioeste, 2007. Disponível em: <https://erevista.unioeste.br/index.php/ccsaemperspectiva/article/download/1500/1218/5231>. Acesso em 17 de jan. 2022.

COSTA, Paulo Roberto Neves; STOBERL, Paulo Roberto. **Cooperativas e representação política empresarial no Brasil**: o caso do cooperativismo rural no Paraná. Revista Política & Sociedade Vol. 15. nº 32. Florianópolis, 2016. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/3385/2016_costa_cooperativas_representacao_politica.pdf?sequence=1.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Representación de intereses, formulación de políticas y hegemonía**. In: BORGIANNI, Elisabete; MONTAÑO, Carlos (org). **La política social hoy**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

CRUZ, Antônio Carlos Martins da. **A diferença da igualdade**: a dinâmica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul. 2006, (Tese de Doutorado). Disponível em: <http://antares.ucpel.tche.br/nesic/teseantoniocruz.pdf>. Acesso em 12 de mai. de 2023.

CUBRÍA, Norberto; DI PAULA, Jorge. **El desafío de la escala**: Conjunto “José Pedro Varela”. In: NAHOUM, Benjamín (org). Una historia con quince mil protagonistas: las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. 2. ed. Montevideo, Intendencia Municipal, 2008.

CUNHA FILHO, Miguel Henrique da; PINHEIRO, José César Vieira. **Algumas considerações sobre o cooperativismo agrário brasileiro**. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Cuiabá-MT, 2004. Anais. Brasília-DF: SOBER, 2004. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/5196/1/2004_eve_mhcunhafilho.pdf. Acesso em 12 de abr. de 2023.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: MATO, Daniel (coord.). Políticas de cidadania y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. Disponível em: <https://privatizacaodarua.reporterbrasil.org.br/dadosabertos/bibliografia/Sociedade%20Civil%20Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Cidadania%20-%20Evelina%20Dagnino.pdf>. Acesso em 24 de fev. De 2021.

DAMBRAUSKAS, Alicia. **Una transferencia de conocimientos Sur-sur: el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua en la región latinoamericana.** In: XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009. Disponível em: <https://cdsa.academica.org/000-062/524.pdf>. Acesso em 03 de mar. De 2023.

D'ASSUNÇÃO BARROS, José. **Charles Fourier, os falanstérios e a crítica à civilização industrial.** Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas. Vol. 15. Nº 2. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/380/38049062011.pdf>. Acesso em 10 de out. de 2022.

DE ARMAS, Gustavo. **Sociedad y políticas sociales en Uruguay desde la transición democrática al gobierno del Frente Amplio.** Revista America Latina Hoy. Vol. 44. Universidad de Salamanca, 2006. Disponível em: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/22839>. Acesso em 04 de set. 2021.

DE CAMARGO, Candido Ferreira; DE SOUZA, Beatriz Muniz; PIERUCCI, Antônio Flávio de Oliveira. **Comunidades Eclesiais de Base.** In: SINGER, Paul; BRANT, Vinícius Caldeira (orgs). São Paulo: o povo em movimento. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1982.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. 1948. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/Internet/comissao/index/perm/cdh/declaracaouniversal.htm>. Acesso em 29 de mai. de 2023.

DE JESUS, Paulo; TIRIBA, Lia. **Cooperação.** In: CATTANI, Antonio David; LAVILLE, Jean-Louis; GAIGER, Luiz Inácio; HESPANHA, Pedro (orgs). **Dicionário internacional da outra economia.** São Paulo: Almedina, 2009.

DE OLIVEIRA FILHO, João Telmo et. al. **O cooperativismo urbano: A experiência das cooperativas habitacionais no Brasil e no Uruguai.** Revista de Gestão e Organizações Cooperativas. Santa Maria: UFSM. v.4, n.7, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/rgc/article/view/26519>. Acesso em 14 de out. de 2021.

DE OLIVEIRA, Amanda Caroline; ANDRADE, Sofia Vendramini. **MTST: a radicalidade da luta por moradia.** 2023. Disponível em: <https://www.inscricoes.fmb.unesp.br/upload/trabalhos/2017104155343.pdf>.

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO BASICO. Valencia: Alfredo Ortells, 1986.

DICKMANN, Ivo; DICKMANN, Ivania. **Cooperativas de Habitação autogestionárias no Brasil: origem e trajetória.** In: DICKMANN, Ivo; DICKMANN, Ivania (orgs). Cooperativas habitacionais autogestionárias: Construindo casas, transformando vidas. Bento Gonçalves:

Ação Cultural, 2015. Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/283016914_Cooperativas_Habitacionais_Autogestivas_onarias_construindo_casas_-_transformando_vidas. Acesso em 14 de out. De 2021.

DILIGENTI, Marcos Pereira; FERNANDES, Idília; CAMPOS, TIAGO de. **Habitação de interesse social em Porto Alegre: um estudo retrospectivo das políticas municipais cotejado com a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida.** Revista Serviço Social. Vol. 20. Londrina: UEL, 2017. Disponível em:
<https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/32160/23365>. Acesso em 14 de mai. De 2023.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70.** Rio de Janeiro: Relume-Dumará, ANPOCS, 1995.

DO RÊGO, Eduardo Ernesto; MOREIRA, Emília. **Cooperativismo: uma breve discussão teórico-conceitual perpassando pelo socialismo utópico, marxista e anarquista.** Revista OKARA: Geografia em debate. Vol. 7. Nº 1. João Pessoa, Universidade Federal da Paraíba, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/okara/article/view/16111>. Acesso em 10 de out. De 2022.

DOMÍNGUEZ, M. S. **Un referente internacional en vivienda cooperativa: Uruguay.** In: CHAPELA, Marina Lora; DOMÍNGUEZ Marta Solanas; GARCÍA, Antonio Echaves; JURADO, Óscar García; MARTÍN, José Manuel Betanzos (org). *La vivienda en Andalucía, Algarve y Alentejo: la cooperación para el acceso y uso de la vivienda.* Trastamara, Sevilla: Autonomía Sur, cooperativa andaluza, 2019.

DRAGO, Felipe. **Autogestão na produção habitacional: Programa Crédito Solidário, entre a institucionalização e o confronto político.** (Dissertação de Mestrado). Porto Alegre: UFRGS, 2011. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/55896>. Acesso em 14 de mai de 2023.

DUARTE, José Bacchieri. **100 anos da política brasileira e a influência exercida pelas lideranças do Rio Grande do Sul no século XX.** Pelotas: Editora e Gráfica Universitária – UFPEL, 1996.

EMILIANO, Elisamara de Oliveira. **O direito à moradia digna na atual Política Nacional de Habitação: atores, agentes e arenas, avanços e dilemas com a implantação do programa Minha Casa Minha Vida.** Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2016. Disponível em: https://ppgau.ufba.br/sites/ppgau.ufba.br/files/versao_impresao_-_elisamara.pdf. Acesso em 08 de set. 2020.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado.** São Paulo: Lafonte, 2017.

_____. **El problema de la vivienda y las grandes ciudades.** Barcelona: Gustavo Gili, S.A., 1974.

ESTATUTO DA CIDADE. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em 03 de mai. de 2023.

FALERO, Alfredo. **Las batallas por la subjetividad**: luchas sociales y construcción de derechos en Uruguay, una aproximación desde la sociología. Montevideo: Fanelcor, 2008.

FARIA SILVA, Eduardo. **A organização das cooperativas brasileiras e a negação do direito fundamental à livre associação**. (Dissertação de Mestrado) Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2006. Disponível em:

<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp007808.pdf>. Acesso em 16 de abr. de 2023.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. **A Universidade no Brasil**: das origens à Reforma Universitária de 1968. Revista Educar, n. 28. Curitiba, Editora UFPR, 2006. (p. 17-36). Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/er/n28/a03n28.pdf>. Acesso em 10 de março de 2021.

FENACOHAB. **Planejamento estratégico: 2020 – 2030**. 2023. Disponível em: <https://fenacohab.com.br/download.html>. Acesso em 12 de abr. de 2023.

_____. **Ebook. Cooperativas Habitacionais**. 2023b. Disponível em: <https://fenacohab.com.br/download.html>. Acesso em 12 de abr. de 2023.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda: **Dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010.

FERREIRA, J. S. W. (coord.). **Produzir casas ou construir cidades?** Desafios para um novo Brasil urbano. São Paulo: Fupam, 2012.

FERREIRA, Andressa Rosa. **Programas de combate ao déficit habitacional brasileiro**. (Trabalho de Conclusão de Curso). Porto Alegre: UFRGS, 2009. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/25348>. Acesso em 14 de mai. de 2023.

FORAGI, Rafael. **Uma análise do Programa Minha Casa Minha Vida**. (Trabalho de Conclusão de Curso). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/69963>. Acesso em 05 de mai. de 2023.

FIORI, Ernani Maria. **Aprender a dizer a sua palavra**. In: FREIRE, Paulo. Pedagogia do oprimido. 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FLORES, Enrique Ortiz. **Producción social de la vivienda y el hábitat**: Bases conceptuales y Correlación con los procesos habitacionales. México, D.F. Habitat International Coalition – HIC, 2012.

FLORENZANO, Modesto. **As revoluções burguesas**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**: as concepções de Estado em Marx, Lenin e Gramsci. 14. Ed. Porto Alegre: LePM, 1996.

_____. **Conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

FORGIARINI, Deivid Ilecki; ALVES, Cinara Neumann; MENDINA, Heitor José Cademartori. **Aspectos teóricos do cooperativismo e suas implicações para a gestão de cooperativas.** Revista de Gestão e Organizações Cooperativas – RGC. Edição especial. Santa Maria: UFSM, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/rgc/article/view/30509/pdf>. Acesso em 10 de out. de 2022.

FRANK, André Gunder; FUENTES, Marta. **Dez teses acerca dos movimentos sociais.** Lua Nova: revista de cultura e política Vol. 17. São Paulo, 1989. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/HWC6mySwxm5GvCkK5bhXVrt/?lang=pt>. Acesso em 24 de mai. de 2023.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** 13. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FUCVAM. **Declaración de Principios.** 1999. Disponível em: <https://www.fucvam.org.uy/sites/default/files/2021-11/Declaraci%C3%B3n-de-Principios.pdf>. Acesso em 28 de mar. De 2023.

_____. **Estatuto Social de FUCVAM.** 2018.

GADEA, Enrique. **Cooperativismo y Globalización.** Boletín de la Asociación Internacional del Derecho Cooperativo. Núm. 40, Facultad de Zuzenbide: Deusto, 2006. Disponível em: <http://baidc.revistas.deusto.es/issue/view/162>. Acesso em 15 de set. 2020.

GALVÁN, Estefanía; MOREIRA, Cecilia; VÁZQUEZ, Daniela. **La CIDE como invitación a repensar el Uruguay en el contexto de las estrategias de desarrollo de la posguerra.** Revista Uruguaya de Historia Económica. Nº2. Montevideo: Asociación Uruguaya de Historia Económica, 2012. Disponível em: https://www.audhe.org.uy/images/stories/upload/Revista/Revista_N_2/revista_audeh_2012.pdf. Acesso em 07 de fev. de 2023.

GANDELMAN, Eduardo; GANDELMAN, Nestor. **Los efectos del sector público en el financiamiento de la vivienda: el mercado hipotecario en Uruguay.** Documento de Trabajo, Nº.15. Montevideo: Universidad ORT Uruguay. Facultad de Administración y Ciencias Sociales. 2003. Disponível em: <https://dspace.ort.edu.uy/bitstream/handle/20.500.11968/2834/documentodetrabajo15.pdf?sequence=3>. Acesso em 06 de abr. de 2023.

GARCÉ, Adolfo; YAFFÉ, Jaime. **De las ideas a las políticas:** programas partidarios, agendas de gobierno y políticas públicas en el Uruguay contemporáneo (1985-2005). In: Revista Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies. Vol. XXXIV, 2004. Disponível em: <https://www.iberoamericana.se/articles/abstract/10.16993/iberoamericana.385/>. Acesso em 03 de set. de 2021.

GARCÉ, Adolfo. **Uruguay 2009:** de Tabaré Vázquez a José Mujica. Revista de Ciencia Política. Vol. 30. Nº 2. Montevideo; UDELAR, 2010. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2010000200017. Acesso em 15 de mar. De 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6.ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIOVANNI, Geraldo di. **As estruturas elementares das políticas públicas**. In: Caderno de pesquisa nº82. Unicamp. 2009. Disponível em:
<http://observatorio03.files.wordpress.com/2010/06/elementos-das-politicas-publicas.pdf>.
 Acesso em 24 de fev. de 2021.

GOMES, Angela de Castro. Ideologia e trabalho no Estado Novo. In: PANDOLFI, Dulce (org). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

GONÇALVES, Joel Pereira. **Acesso ao financiamento para a moradia pelos extratos de média e baixa renda: a experiência brasileira recente**. Santiago de Chile: CEPAL, 1997.
 Disponível em:
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5259/S9700668_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 13 de mai. de 2023.

GONZÁLEZ, Gustavo. **Una historia de FUCVAM**. Montevideo: Trilce, 2013.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Vol.3. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2007.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Princípios da Filosofia do Direito**. Lisboa: Guimarães editora, 1959. (Coleção Filosofia e ensaios).

_____. **A Razão na História: uma introdução geral à filosofia da história**. 2.ed. São Paulo: Centauro, 2001.

HEIDEGGER, Martin. **Construir, habitar, pensar**. In: Ensaio e conferências. 8.ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

HOBES, Thomas. **Leviatã** ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. 2.ed. São Paulo: Editora 34, 2009.

HUDSON, Juan Pablo. **Formulaciones teórico-conceptuales de la autogestión**. Revista Mexicana de Sociologia. Vol.72, nº. 4. Universidad Nacional Autónoma de México, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v72n4/v72n4a3.pdf>. Acesso em 18 de jan. De 2022.

IHU/ADITAL. **Ver, julgar e agir: 50 anos de prática social católica**. 21/05/2011. Disponível em: <https://www.ihu.unisinos.br/noticias/43514-ver-julgar-e-agir-50-anos-de-pratica-social-catolica>. Acesso em 26 de abr. de 2023.

INWOOD, Michael. **Dicionário Hegel**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

JAGER, Johannes. **El rol de la renta de la tierra en la economía urbana e implicaciones para las políticas locales en Montevideo**. In: Primer Seminario de Economía Urbana “Una

mirada a la ciudad desde la perspectiva económica”. Montevideo. Organizado por: Unidad Central de Planificación Municipal Sociedad de Economistas del Uruguay. 1999. Disponível em: <https://research.wu.ac.at/ws/portalfiles/portal/18952035/document.pdf>. Acesso em 13 de jan. De 2022.

JESUS, Paulo de; TIRIBA, Lia. Cooperação IN: CATTANI, Antonio David; LAVILLE, Jean-Louis; HESPANHA, Pedro. **Dicionário Internacional da Outra Economia**. 2009.

Disponível em:

https://www.academia.edu/5010819/Dicionario_internacional_da_outra_economia. Acesso em 12 de mai. de 2023.

KANT, Immanuel. **A Metafísica dos costumes**. Bauru: EDIPRO, 2003.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **Sobre a “Crise” do Estado de Bem-Estar: Retração, Transformação Fáustica ou o Quê?** Revista de Ciências Sociais DADOS. Rio de Janeiro, vol. 55, nº 2, 2012. Disponível em: www.scielo.br/pdf/dados/v55n2/a06v55n2.pdf. Acesso em 24 de fev. de 2021.

LAGASNERIE, Geoffroy de. **A última lição de Michel Foucault: sobre neoliberalismo, a teoria e a política**. São Paulo: Três estrelas, 2013.

LAVALLE, Adrián Gurza. **Crítica ao modelo da nova sociedade civil**. Revista Lua Nova. Volume 47. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/nwbtYcg8rcy6SZdYpjYjpXN/>. Acesso em 21 de mar. De 2022.

LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Uma abordagem populacional para um problema estrutural: a habitação**. Petrópolis: Vozes, 1988.

LEITÃO FILHO, Adalberto Ximenes. **O conceito de Estado em Hegel**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2006. (Dissertação de mestrado). Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/26180/1/2006_dis_axleitaofilho.pdf. Acesso em 14 de mar. De 2022.

LEMONS, Pedro Rocha. **Cooperativa Habitacional e controle de Estado no Brasil pós-1964: o trabalho social do INOCOOP-SP (1975-1979)**. Dissertação de Mestrado Departamento de Sociologia – UNICAMP, 1992. Disponível em: http://www.repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/281257/1/Lemos_PedroRocha_M.pdf. Acesso em 16 de abr. de 2023.

LENIN, V.I. **Sobre las huelgas**. In: Obras Completas. Moscou: Progreso, 1981.

LIGUORI, Guido; VOZA, Pasquale. **Dicionário gramsciano**. São Paulo: Boitempo, 2017.

LIMA, Bruno Avellar Alves de; ZANIRATO, Silvia Helena. **Uma revisão histórica da política habitacional brasileira e seus efeitos socioambientais na metrópole paulista**. I Seminário Internacional de pesquisa em Políticas Públicas e desenvolvimento social. Franca: UNESP, 2014. Disponível em: <https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/-planejamentoeanalisedepoliticaspUBLICAS/isippedes/bruno-avellar-alves-de-lima-e-silvia-helena-zanirato.pdf>. Acesso em 09 de set. 2020.

LINERA, Álvaro García. **Estado, democracia y socialismo**: Una lectura a partir de Poulantzas. 2015. Disponível em: <https://marxismocritico.com/2015/02/25/estado-democracia-y-socialismo/>

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. São Paulo: Edipro, 2014.

LÓPEZ, Déborah Burgos. **Cooperativas de Vivienda**: ¿Impulso o freno desde las políticas de vivienda generadas e implementadas por el Estado uruguayo en la última década de gobierno? (Trabalho de conclusão de curso). Montevideo: Universidad de la República, 2015.

Disponível em:

https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/21880/1/TTS_BurgosL%C3%B3pezDeborah.pdf. Acesso em 04 de abr. de 2023.

MACELLARO, Gustavo Javier Machado. **Cooperativismo de vivienda por ayuda mutua**. Revista de Ciencias Sociales, vol. 33, n.º 47. Montevideo: Universidad de la República, 2020. Disponível em: <https://rsc.cienciassociales.edu.uy/index.php/rsc/article/view/75>. Acesso em 06 de set. 2021.

_____. **La ley, las políticas habitacionales y el derecho a la vivienda**. Revista Vivienda Popular. Vol. 30. Montevideo: UDELAR/FADU, 2018. Disponível em: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/29238/1/11vp30Machado.pdf>. Acesso em 15 de fev. de 2023.

MACHADO, Gustavo. **Habitar las experiencias**: aprendizajes y sociabilidad comunitaria en las cooperativas de vivienda en Uruguay. (Tese de Doutorado). Argentina. Paraná: Universidad Nacional de Entre Rio, 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/es/8451052/Formas_de_habitar_las_experiencias. Acesso em 03 de mar. De 2023.

MAGRI, Altair Jesica. **Historia política de la vivienda social en el Uruguay**. Revista Vivienda Popular. N.º 27. Montevideo: Udelar. FADU, 2015b. Disponível em: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/27825/1/03_Magri_18-25.pdf. Acesso em 15 de jan. de 2023.

_____. **De José Batlle y Ordóñez a José Mujica**: Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012. Montevideo: Universidad de la República, 2015.

_____. **Una reforma exitosa**: la política de vivienda en el Uruguay entre 1985 y 2000. Montevideo: Udelar. FCS-ICP, 2002. Disponível em: <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/34985/1/DT%20CP%2028.pdf>. Acesso em 09 de mar. De 2023.

_____. **La reforma gerencial en el área de la vivienda en Uruguay**. Revista Uruguaya De Ciencia Política. Vol. 22. n.º 1. Montevideo: UDELAR, 2018. Disponível em: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/335/257>. Acesso em 09 de mar. De 2023.

_____. **El Plan Juntos de emergencia habitacional en Uruguay**: respuestas gubernamentales cuando el Estado no alcanza sus metas. Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS, vol. 26, n.º 32. Montevideo: UDELAR, 2013. Disponível em:

https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/6838/1/RCS_Magri_2013n32.pdf. Acesso em 18 de mar. De 2023.

MANCINI, Elvira Luiza Arantes Ribeiro. **O percurso das políticas urbana e habitacional brasileiras e seus “novos” rumos.** Revista de Políticas Públicas. Vol. 12. n° 2. São Luís: UFMA, 2008. Disponível em: <https://cajapio.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3849/1985>. Acesso em 03 de mai. de 2023.

MAGALHÃES, Mário Rodrigues. **Estado e movimentos sociais na concepção de uma política pública habitacional:** programa Minha Casa, Minha Vida Entidades, empreendimento Junção, Rio Grande, RS. Rio Grande: FURG, 2019 (Dissertação de Mestrado). Disponível em: <http://repositorio.furg.br/handle/1/1994/browse?value=Magalh%C3%A3es%2C+Mario+Rodrigues&type=author>. Acesso em 29 de jul. De 2020.

MARCUSE, Herbert. **Razón y Revolución.** Barcelona: Ediciones Altaya, 1994.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. Políticas de Habitação. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Bruno (orgs). **A nova agenda urbana e o Brasil:** insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8380>. Acesso em 10 de fev. de 2023.

MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar:** do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. **Política urbana e de habitação social:** um assunto pouco importante para o governo FHC. Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos. São Paulo: USP, 1998. Disponível em: <http://www.labhab.fau.usp.br/2018/01/12/politica-urbana-e-de-habitacao-social-um-assunto-pouco-importante-para-o-governo-fhc/>. Acesso em 04 de set. 2020.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

_____. **Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo.** In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (org). *As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira.* Rio de Janeiro: Revan, 2007.

MARTIN, Graciela Laura Aristondo. **La legislación de la vivienda popular en Uruguay del siglo XX.** Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales. Universidad de Barcelona. Vol. 9. n° 194. 2005. Disponível em: <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-29.htm>. Acesso em 15 de jan. de 2023.

MARTÍN, Graciela Laura Aristondo. **Cooperativismo, autoayuda y autogestión:** una alternativa uruguaya para la vivienda de interés social. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. Vol. 7. n° 146. 2003. Disponível em: [https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(099\).htm](https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(099).htm). Acesso em 11 de jan. De 2022.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas.** São Paulo: Editora Atlas, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner, e do socialismo alemão em seus diferentes profetas (1845-1846). São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Boitempo, 1998.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. 2. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**: 1948. Porto Alegre: LePM, 2010.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASCARO, Alysson Leandro. **Filosofia do direito**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2018

MASTRODI, Josué; AVELAR, Ana Emília Cunha. **O conceito de cidadania a partir da obra de T. H. Marshall**: conquista e concessão. Revista Cadernos de Direito, v. 17, nº 33. Piracicaba: SP. 2017. Disponível em: <https://www.metodista.br/revistas/revistas-unimep/index.php/cd/article/download/3451/2072>. Acesso em 22 de abr. de 2022.

MENONI Emma. La experiencia de las “Mesas”: Mesa 1. In: NAHOUM, Benjamín (org). **Una historia con quince mil protagonistas**: las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. 2.ed. Montevideo, Intendencia Municipal, 2008.

MERQUIOR, José Guilherme. **O Liberalismo**: antigo e moderno. 3. ed. São Paulo: É Realizações, 2014.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: Rumo a uma teoria da transição. São Paulo: Boitempo, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu (org). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 28.ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **1º Conferência Nacional das Cidades**: resoluções. Brasília, 2003. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades/deliberacoes_1_conferencia_cidades.pdf. Acesso em 03 de mai. de 2023.

MIRANDA, Daniel Moreira. **Apresentação**. In: LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo civil. São Paulo: Edipro, 2014.

MOISÉS, José Álvaro. **O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais**. In: Cidade, povo e poder. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MONTAÑO, Carlos. **O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”**. Revista Lutas Sociais, vol. 8. São Paulo: PUC, 2004. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18912/14066>. Acesso em 06 de fev. de 2023.

MORAIS, Maria Cristina de. **Cooperativa habitacional autofinanciável: uma alternativa de mercado à escassez de financiamento**. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2004. Disponível em: <http://www.natal.rn.gov.br/bvn/publicacoes/MariaCM.pdf>. Acesso em 07 de set. de 2020.

MOREIRA, Vinícius de Souza; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos; EUCLYDES, Fillipe Maciel. **“Minha casa, minha vida” em números: quais conclusões podemos extrair? IV Encontro Brasileiro de Administração Pública**. 2017, João Pessoa. Anais do IV Encontro Brasileiro de Administração Pública, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/328612302_MINHA_CASA_MINHA_VIDA_EM_NUMEROS_quais_conclusoes_podemos_extrair. Acesso em 10 de mai. De 2023.

MOREIRA, Fernanda Acioly. **O lugar da autogestão no governo Lula**. São Paulo: FAUUSP, 2009. (Dissertação de Mestrado). Disponível em: http://www.labcidade.fau.usp.br/download/PDF/2009_Mestrado_Fernanda_Moreira.pdf. Acesso em 16 de mai. de 2023.

MORENO, Alvaro. **Territorios colectivos / 1968-2018: del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad**. 2019. Disponível em: <http://www.fadu.edu.uy/premiovilamajo/2019/territorios-colectivos/>. Acesso em 26 de ago. De 2022.

MOTTA, Luiz Eduardo. **Nicos Poulantzas: para além do conceito de Estado Moderno**. Revista Quaestio Iuris. n°. 02. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestiojuris/article/download/13417/10316>. Acesso em 14 de mar. De 2022.

MUDO, Eloise de Brito. **Autogestão habitacional e a produção de novas territorialidades: a experiência do programa Minha Casa Minha Vida Entidades na região metropolitana de Porto Alegre**. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/173753>. Acesso em: 22 de jul. 2020.

MUJICA, José. **Discursos de Presidente de la República y Presidentes del Consejo Nacional de Gobierno**. 2010. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/discursos/presidentes-rou/2010/97996>. Acesso em 17 de mar. De 2023.

NAHOUM, Benjamín. **Los antecedentes: de la construcción individual a las cooperativas pioneras**. In: NAHOUM, Benjamín (org). **Una historia con quince mil protagonistas: las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas**. 2.ed. Montevideo, Intendencia Municipal, 2008.

_____. **Un proyecto de Juan Pablo Terra que nunca se aprobó.** 2018. Disponível em: <https://brecha.com.uy/un-proyecto-de-juan-pablo-terra-que-nunca-se-aprobo/>. Acesso em 18 de set. 2020.

_____. **Algumas claves:** reflexiones sobre aspectos esenciales de la vivienda cooperativa por ayuda mutua. Montevideo: Trilce, 2013. Disponível em: https://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2016/02/ART-28_-ALGUMAS-CLAVES-REFLEXIONES-SOBRE-ASPECTOS-ESSENCIALES-DE-LA-VIVIENDA-COOPERATIVA-POR-AYUDA-MUTUA.pdf. Acesso em 20 de outubro de 2020.

_____. **Entrevista com Benjamín Nahoum (FUCVAM).** Cidade – centro de assessoria e estudos urbanos. 2012. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nph/ong/?p=1532>. Acesso em 18/10/2020

_____. **Un proyecto de Juan Pablo Terra que nunca se aprobó.** 2018. Disponível em: <https://brecha.com.uy/un-proyecto-de-juan-pablo-terra-que-nunca-se-aprobo/>. Acesso em 18 de set. 2020.

_____. **Cuarenta años de autogestión en vivienda popular en Uruguay.** El “Modelo FUCVAM”. HARNECKE, Camila Piñeiro (org). **Cooperativas y Socialismo: Una mirada desde Cuba.** La Habana: Editorial Caminos, 2011.

NAHUM, Benjamín. **Manual de história del Uruguay: 1903-2010.** 25. ed. Montevideo: La Banda Oriental, 2011.

NASCIMENTO, Claudio. **Do Beco dos Sapos aos canaviais de Catende.** Marília: Lutas anticapital, 2019.

NAVARRETE, Rúben Darío Lucas. **Autogestão das cooperativas de habitação de interesse social:** os modelos solidários como Alternativa de produção de moradias e desenvolvimento social. (Dissertação de Mestrado). Pelotas: UCPEL, 2008. Disponível em: https://pos.ucpel.edu.br/ppgps/wp-content/uploads/sites/5/2018/03/RUBEN.LUCAS_Autogest%C3%A3o.das_.Cooperativas.de_.Habita%C3%A7%C3%A3o.de_.Interesse.SocialOs.modelos.solid%C3%A1rios.como_.alternativa.de_.produ%C3%A7%C3%A3o.de_.moradias.e.desenvolvimento.social.pdf. Acesso em 18 de out. de 2021.

NASCIMENTO, Denise Morado; TOSTES, Simone Parrela. **Programa Minha Casa Minha Vida:** a (mesma) política habitacional no Brasil. Revista Arquitextos. Ano 12. 2011. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936>. Acesso em 05 de mai. de 2023.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. **Estado de Bem-estar Social.** In: Revista Katálisis. N°5. 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/5738>. Acesso em 02 de set. 2021.

OCB. **Anuário do Sistema Cooperativo Brasileiro:** Brasília, 2020. Disponível em: https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms/files/100931/1608152662Anuario_2020-vf.pdf. Acesso em 12 de abr. de 2023.

OLIVEIRA, Gabriel Anibal Santos de. **Política habitacional no Brasil desde a criação do sistema financeiro da habitação até o programa Minha Casa Minha Vida, em cidades médias:** um estudo preliminar sobre Santa Cruz do Sul – RS. Anais do VII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional: Globalização em Tempos de Regionalização – Repercussões no Território. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/13319>. Acesso em 08 de set. 2020.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **O programa minha casa, minha vida (2009 – 2014) e a participação democrática dos movimentos e organizações sociais:** impacto na inclusão social por meio da efetivação do direito à moradia. São Paulo: Quartier Latin, 2017. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3342964/mod_resource/content/0/PDF.pdf. Acesso em 03 de mai. de 2023.

OLIVEIRA, Viviane Fernanda de. **Do BNH ao Minha Casa Minha Vida:** mudanças e permanências na política habitacional. Revista Caminhos de Geografia Uberlândia v. 15, n. 50. 2014 (p. 36–53). Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/22937#:~:text=A%20breve%20retomada%20de%20alguns,se%20comparado%20a%20planos%20anteriores>. Acesso em 04 de set. 2020.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de; VASCONCELLOS, Carla Portal; CIRINO, Maria Joana; RIGO, Murielli Novelli; TEBALDI, Vanusa Tebaldi. **O cooperativismo urbano:** A experiência das cooperativas habitacionais no Brasil e no Uruguai. Revista de Gestão e Organizações Cooperativas. V.4, nº.7. Santa Maria: UFSM, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/rgc/article/view/26519>. Acesso em 11 de set. 2020.

PANDOLFI, Dulce (org). **Repensando o Estado Novo.** Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PEQUENO, R; ROSA, S. V. **Inserção urbana e segregação espacial:** análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: AMORE, C. S., SHIMBO, L. Z. e RUFINO, M. B. C. (org.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

PEREIRA, Olivia de Campos Maia. **O Crédito Solidário como Política Pública para Habitação Popular: mudanças no cenário?** (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós Graduação em Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2006. Disponível em: http://www.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/tde_arquivos/7/TDE-2006-12-19T122909Z-1233/Publico/Olivia%20Maia%201.pdf. Acesso em 22 de outubro de 2020.

PEREIRA, Potyara. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BEHRING, Elaine; MIOTO, Regina Celia Tamasso; BOSCHETTI, Ivanete Boschetti e SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos (org). **Tendências Contemporâneas da Política Social no Capitalismo.** São Paulo: Cortez, 2008.

PEREIRA, Potyara A.P. **Cidadania e (in) justiça social:** embates teóricos e possibilidades políticas atuais. In: FREIRE, Lúcia M. B.; FREIRE, Silene de Moraes; CASTRO, Alba Tereza

Barroso de. (orgs.) Serviço social, política social e trabalho: desafios e perspectivas para o século XXI. 3.ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2010.

PIANA, Maria Cristina. As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento. In: PIANA, M.C. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf>. Acesso em 24 de fev. de 2021.

PINHO, Diva Benevides. **O cooperativismo no Brasil**: da vertente pioneira à vertente solidária. São Paulo: Saraiva, 2004.

PINTO, Vera Lúcia Xavier; MOREIRA, Camila Vanessa da Silva; BEZERRA, Ingrid Wilza Leal; PEQUENO, Nila Patrícia Freire. **Labor, trabalho e ação**: elementos pertinentes aos conceitos arendtianos em relatos autobiográficos de trabalhadores do setor de transportes. Revista Saúde Social. Vol. 23. nº 4. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/ymkxH7LPyKyKg6WWq8PmCDn/?format=pdf>. Acesso em 28 de mai. de 2023.

PORTILLO, J. Álvaro. **Vivienda y Sociedad**: La situación actual de la vivienda en Uruguay. Montevideo: Universidad de la República, 2010. Disponible en: <http://www.farq.edu.uy/sociologia/files/2012/02/Vivienda-y-Sociedad.pdf>. Acesso em 03 de jan. de 2023.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAMOS, Cesar Augusto. **A cidadania como intitulação de direitos ou atribuição de virtudes cívicas**: liberalismo ou republicanismo? Síntese: Revista de filosofia. Volume 33 Número 105, 2006. Disponível em: <https://faje.edu.br/periodicos/index.php/Sintese/article/view/247>. Acesso em 11 de jan. De 2021.

RAMOS, Jefferson da Silva; NOIA, Angye Cássia. **A Construção de Políticas Públicas em Habitação e o Enfrentamento do Déficit Habitacional no Brasil**: Uma Análise do Programa Minha Casa Minha Vida. In: Revista Desenvolvimento em Questão. v.14, nº 33. Ijuí: UNIJUÍ, 2016.

REALE, G.; ANTISERI, D. **História da filosofia 4**: de Spinoza a Kant. São Paulo: Paulus, 2005.

REIS, Tiago. **Consenso de Washington**: entenda o que foi esse conjunto de medidas liberais. 08/02/2019. Disponível em: <https://www.suno.com.br/artigos/consenso-de-washington/>. Acesso em 18 de mai. de 2023.

RIAL, Juan. **Situación de la vivienda de los sectores populares de Montevideo**, 1889-1930. In: CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) (org). *Sectores populares y vida urbana*. Buenos Aires: CLACSO, 1984.

RIBEIRO, Cristine Jacques; SCARANO, Renan Costa Valle. **Participação popular e produção de políticas de habitação**: os casos de Porto Alegre e São Paulo. *Serviço Social em Revista*. Vol. 23. nº 1. Londrina: UEL, 2020. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/38374/28033>. Acesso em 14 de mai. de 2023.

RISSO, Marta; BORONAT, Yolanda. **La Vivienda de Interés Social en el Uruguay: 1970-1983**. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1992.

RISSOTO, Rodolfo González. **La democracia directa en Uruguay**. *Revista de Derecho Electoral*. Nº6. Costa Rica, 2008. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3711929>. Acesso em 08 de mar. De 2023.

RODRIGUES, Carlos Henrique Lopes; JURGENFELD, Vanessa Follmann. **Desnacionalização e financeirização**: um estudo sobre as privatizações brasileiras (de Collor ao primeiro governo FHC). *Revista Economia e Sociedade*. Nº 28, vol 2. Campinas: UNICAMP, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/qMmsj7myGwszkK54T7PNDXH/?lang=pt>. Acesso em 04 de set. de 2021.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Estatuto da Cidade**: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. *Cadernos MetrÓpole*, nº 12, (pp. 9-25), 2004. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8807>. Acesso em 08 de set. 2020.

_____. **Na procura do lugar o encontro da identidade**: um estudo do Processo de Ocupação de Terras: Osasco. São Paulo: FFCLH, 2009.

RODRIGUES, Evaniza. **A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção da autogestionada da moradia**. (Dissertação de Mestrado). São Paulo: USP, 2013. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-10062013-181616/publico/evanizaestrategiasfundiaras_rev.pdf. Acesso em 14 de mai. de 2023.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque; SALVADOR, Evilásio. **As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais**. *Revista Ser Social*. Vol. 13, n º28. Brasília: UNB, 2011. Disponível em: https://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/9689/1/ARTIGO_ImplicacoesProgramaCrescimento.pdf. Acesso em 28 de abr. de 2023.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. **É possível política urbana contra a exclusão?** In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. Vol. 72. São Paulo: Cortez, 2002. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/politicaurbanacontraexclusao.pdf>. Acesso em 21 de abr. de 2023.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Hunterbooks, 2014.

_____. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil**. Apresentação em: I simpósio orçamento público e políticas sociais. Universidade Estadual de Londrina: PR, 2012. Disponível em:
<http://www.uel.br/eventos/orcamentopublico/pages/arquivos/I%20Simposio/Fundo%20Publico%20e%20o%20financiamento.pdf>. Acesso em 18 de mai. de 2023.

SANDRONI, Paulo (org). KEYNES, John Maynar In: **Novo Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa; RODRÍGUEZ, César. Introdução: para ampliar o cânone da produção. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (org.). **Produzir para viver: os caminhos da produção não-capitalista**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão nº 654. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em:
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2814/1/td_0654.pdf#:~:text=POL%C3%8DTICAS%20FEDERAIS%20DE%20HABITA%C3%87%C3%83O%20NO%20BRASIL%3A%201964%2F1998%209,fam%C3%ADlias%20de%20renda%20inferior%20a%20cinco%20sal%C3%A1rios-m%C3%ADnimos%20mensais. Acesso em 01 de set. 2020.

SANTOS, Mauricleia Soares dos. **Atual política nacional de habitação: garantia de direito**. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2., 2005, São Luiz. Anais [...]. São Luiz: UFMA, 2005. Disponível em:
http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos2/mauricleia_Soaredos_Santos322.pdf. Acesso em 21 de abr. de 2023.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec 1993.

SCARANO, R.C.V; RIBEIRO, C.J; MEDEIROS, N.R.K. **Conflitos socioeconômicos na cidade de Pelotas, entre o crescimento e o Direito à Habitação**. Revista Tramas Sociales: revista del gabinete de estudios e investigaciones em sociologia. Vol. 2. Nº2. 2020. Disponível em:<http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/tramassociales/article/view/439>. Acesso em 01 de jun. de 2023.

SCHAEFER, Osmar. **Ciências – filosofia e fé**. diálogos possíveis? Revista Razão e Fé. Vol. 21. Nº 2. 2019. Disponível em: <https://revistas.ucpel.edu.br/trf/article/view/2760/1653>. Acesso em 03 de ago. De 2021.

SCHELOTTO, Magdalena. **La dictadura cívico-militar uruguaya (1973-1985): la construcción de la noción de víctima y la figura del exiliado en el Uruguay post-dictatorial**. In: Nuevo Mundo Mundos Nuevos [Online], 2015. Disponível em:
<https://journals.openedition.org/nuevomundo/67888?lang=en#citedby>. Acesso em 03 de set. 2021.

SCHELOTTO, Mariela Mancini. **Núcleos básicos: una realidad con necesidad de evolucionar.** Montevideo: Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales, 2003. (Trabalho de Conclusão de Curso). Disponível em:

https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/18063/3/1/TTS_ManciniScheottoMariela.pdf. Acesso em 14 de mar. De 2023.

SCHIOCHET, Valmor. Políticas Públicas. In: CATTANI, Antonio David; CORAGGIO, José Luis; LAVILLE, Jean-Louis. **Diccionario de la otra Economía.** 2. ed. Buenos Aires: Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2013. Disponível em:

<https://repositorio.ungs.edu.ar/bitstream/handle/UNGS/819/9789876301534-completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 20 de jan. de 2023.

SCHNEIDER, Jose Odelso; HENDGES, Margot. **Educação e Capacitação Cooperativa: sua importância e aplicação.** Revista ESAC Economia Solidária e Ação Cooperativa. Vol.1. nº 1. São Leopoldo: UNISINOS, 2006. Disponível em:

<https://lemate.paginas.ufsc.br/files/2019/04/schneider.pdf>. Acesso em 06 de out. de 2022.

SIAZARO, Juan Carlos. **Creando ciudad: el Barrio Cooperativo de Paysandú.** IN: NAHOUM, Benjamín (org). Una historia con quince mil protagonistas: las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. 2.ed. Montevideo, Intendencia Municipal, 2008.

SILVA, Sinara Neumann. **O campo do ensino superior em cooperativismo: uma análise a partir da construção social do ensino superior em cooperativismo no Rio Grande do Sul** (Tese de Doutorado). Santa Cruz do Sul: UNISC, 2019. Disponível em:

<https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/2482/1/Cinara%20Neumann%20Alves.pdf>. Acesso em 13 de mai. de 2023.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária.** São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

SINNERBRINK, Robert. **Hegelianismo.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2017.

SOMAIN, René. **Paisagens do programa Minha casa, minha vida.** Confins: Revista franco-brasileira de geografia. Nº 28. 2016. Disponível em:

<https://journals.openedition.org/confins/11334>. Acesso em 10 de mai. de 2023.

SOROLLA, Miguel Ángel Albors. **Estudio del Modelo Andel de cooperativas de viviendas en cesión de uso ya la posibilidad de su introducción en España.** (Tesis de Máster en Edificación – especialidad de gestión). Valencia: Universidad Politecnica de Valencia, 2011. Disponível em: <https://riunet.upv.es/handle/10251/15154>. Acesso em 17 de março de 2021.

SOUZA, Eduardo Leite; SUGAI, Maria Inês. **Minha Casa Minha Vida: periferização, segregação e mobilidade intraurbana na área conturbada de Florianópolis.** In: Revista Cadernos Metrópole. São Paulo, v. 20, n. 41 (pp. 75-98). 2018. Disponível em:

https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2236-99962018000100075&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 22 de jul. 2020.

SOUZA, Giselle; SOARES, Morena Gomes Marques. **Contrarreformas e recuo civilizatório: um breve balanço do governo Temer.** Revista Ser Social. vol. 21, nº. 44. Edição especial Trinta Anos de Constituição Federal: Reformas regressivas e política social. Brasília: UNB, 2019. Disponível em:

https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23478. Acesso em 10 de mai. de 2023.

SOUZA, Mariana Barbosa de; HOFF, Tuize Silva Rover. **O governo Temer e a volta do neoliberalismo no Brasil**: possíveis consequências na habitação popular. Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana. Vol 11. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/urbe/a/3MJh66qb4LrfjwrFLdytrQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 10 de mai. de 2023.

SPINK, Mary Jane Paris; MARTINS, Mário Henrique da Mata; SILVA, Sandra Luzia Assis; SILVA Simone Borges da. **O Direito à Moradia**: Reflexões sobre Habitabilidade e Dignidade. Revista Psicologia Ciência e profissão. Vol. 40. 2020. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/pcp/a/fCt3qfskYJP57ZwvjSCMMYw/?lang=pt>. Acesso em 30 de mai. de 2023.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 8.d. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários**. In: Revista de Sociologia e Política. V.24 n°52, 2016. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/mSN5HdXQwVtkTDtxs4RTPqg/>. Acesso em 24 de mai. de 2023.

TERRA, Juan Pablo. **La Vivienda**. Montevideo: Nuestra Tierra, 1969.

TONELLA, Celene. **Políticas Urbanas no Brasil**: marcos legais, sujeitos e instituições. Revista Sociedade e Estado. Vol. 28 N° 1. 2013. Disponível em:
<https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/5705/5192>. Acesso em 26 de abr. de 2023.

TRAVERSA, Federico. **El papel del Estado en los Policy Networks**: la gestión del Ministerio de Vivienda em el Uruguay (1990-2000). Revista Uruguaya de Ciencia Política. Vol. 14. n°1. Montevideo: UDELAR, 2004. Disponível em:
<https://www.redalyc.org/pdf/2973/297324373003.pdf>. Acesso em 09 de mar. De 2023.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**. A Pesquisa Qualitativa em Educação: O Positivismo, A Fenomenologia, O Marxismo. São Paulo: Atlas S.A. 1987.

URUGUAY. **Ley 13.728**: Plan Nacional de Viviendas. 1968. Disponível em:
<https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/13728-1968>. Acesso em 13 de dez. De 2022.

_____. **Constitución de la República**. 1967. Disponível em:
<https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967>. Acesso em 13 de dez. De 2022.

_____. **Constitución de la República**. 1934. Disponível em:
<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/7497315.HTML>. Acesso em 13 de dez. De 2022.

_____. **Constitución de la República**. 2004. Disponible em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/11/HTML>. Acceso em 08 de mar. De 2023.

_____. **Decreto N° 327/994**. 1994. Disponible em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/327-1994>. Acceso em 21 de dez. De 2022.

_____. **Decreto N° 574/974**. Disponible em: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/574-1974>. Acceso em 28 de fev. de 2003.

_____. **Instituto Nacional de Estadística**. II Censo Nacional de Cooperativas y Sociedades de Fomento Rural 2008-2009. 2023. Disponible em: <https://censo2023.ine.gub.uy/documents/10181/326048/Censo+Nacional+de+Cooperativas+y+Sociedades+de+Fomento+Rural+2008+-+2009/9c5138e8-e330-4363-a455-4d9ad936fd86>. Acceso em 04 de abr. de 2023.

_____. **Ley N° 7.395**. Banco Hipotecario del Uruguay (BHU). Préstamos. 1921. Disponible em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/7395-1921>. Acceso em 03 de jan. De 2023.

_____. **Ley N° 10.534**. Expropiaciones en Campaña. 1944. Disponible em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/10534>. Acceso em 03 de jan. de 2023.

_____. **Ley N° 15.501**. Unidades Cooperativas de Vivienda. 1983. Disponible em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/15501>. Acceso em 05 de mar. De 2023.

_____. **Ley N° 16.112**. Creación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. 1990. Disponible em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16112-1990>. Acceso em 08 de mar. De 2023.

_____. **Ley N° 16.237**. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Sustitúyense artículos de la ley 13.728, (Estructura del Plan de Viviendas). 1992. Disponible em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/16237-1992>. Acceso em: 08 de mar. De 2023.

_____. **Ley 18.125**. Modificación a la carta orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay. 2007. Disponible em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18125-2007>. Acceso em 16 de mar. De 2023.

_____. **Ley 5.343**. Carta Orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay. 1915. Disponible em: <https://www.bhu.com.uy/media/1169/cartaorganica.pdf>. Acceso em 16 de mar. De 2023.

_____. **Ley 18.829**. Declaración de interés general. Ejecución del Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos. 2011. Disponible em: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18829-2011>. Aceso em 17 de mar. De 2023.

_____. **Ley 18.407**. Ley de Cooperativas: regulación, constitución, organización y funcionamiento. 2008. Disponible em: <https://impo.com.uy/bases/leyes/18407-2008>. Acceso em 03 de abr. de 2023.

URUGUAY. MVOTMA. 2023. **Juntos**: Plan de Integración Socio-Habitacional. Disponível em: <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/planes/juntos-plan-integracion-socio-habitacional>. Acesso em 16 de mar. De 2023.

WAGNER, R. Fernández. **Elementos para una revisión crítica de las Políticas Habitacionales en América Latina**. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Assentamentos informais e moradia popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas. Brasília: IPEA, 2009.

VAINER, C. B. **Pátria, empresa e mercadoria**: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. (org). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

VALADARES, Raquel Gomes; CUNHA, Tiago Augusto da. **A participação de cooperativas nas políticas públicas habitacionais no Brasil e no Uruguai**. Cadernos EBAPE.BR, v. 16, nº 4, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/rqfVzG7V5BgkmRCVjfQ3hdp/>. Acesso em 14 de mai. de 2023.

VALLÉS, Raúl. **Una mirada al sistema cooperativo de viviendas em Uruguay**. In: CASTILLO, Alina del; VALLÉS, Raúl (Org). Cooperativas de vivienda em Uruguay: medio siglo de experiencias. Montevideo: Facultad de Arquitectura, UdelaR, 2015.

VASCONCELOS, Eduardo M. **Estado y políticas sociales en el capitalismo**: un abordaje marxista. In: BORGIANNI, Elisabete; MONTAÑO, Carlos (org). La política social hoy. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2004.

VAZ FERREIRA, Carlos. **Sobre la propiedad de la tierra**. Montevideo: Colección de clásicos uruguayos. Vol. 6. Biblioteca Palácio Legislativo, 1953.

VÉRAS, Maura Pardini Bicudo; BONDUKI, Nabil Georges. Política habitacional e a luta pelo direito à habitação. In: COVRE, Maria de Lourdes Manzini (org). **A cidadania que não temos**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

VIANA, Rafael Rocha. **Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades**: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias. (Dissertação de Mestrado). Brasília: UNB, 2017. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/23953/1/2017_RafaelRochaViana.pdf. Acesso em 14 de mai. de 2023.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Mudanças atuais no capitalismo e perspectivas para as políticas públicas**. Revista de Políticas Públicas. São Luis, Maranhão, Número especial (p.59-65). 2010. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/383>. Acesso em 27 de ago. De 2021.

YIN, Robert. K. **Pesquisa Qualitativa**: do início ao fim. Porto Alegre: Penso, 2016.

_____. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2019.

3º CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES. **Texto Base de Preparação para a 3º Conferência Nacional das Cidades:** desenvolvimento urbano com participação popular avançando na gestão democrática das cidades. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Cidades_III/texto_base_3_conferencia_cidades.pdf. Acesso em 03 de mai. de 2023.