



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

COOPERATIVISMO DE MORADIA EM MONTEVIDÉU: MOVIMENTO SOCIAL, POLÍTICA PÚBLICA E DIREITO À CIDADE

Eduardo Gomes Maximiliano (Universidade Estadual de Campinas) - edu.maximiliano@outlook.com
Formado em Ciências Econômicas pela UNICAMP. Mestrando em Desenvolvimento Regional e Urbano pela UNICAMP.

Cooperativismo de moradia em Montevideu

Movimento social, política pública e direito à cidade

INTRODUÇÃO

Este texto discute as particularidades da produção autogestionária de moradia como política pública protagonizada por cooperativas de ajuda mútua em Montevideu. O modelo baseado na centralização de decisões de produção e administração de recursos públicos por cooperativas habitacionais foi instituído a partir de um amplo debate sobre o direito à moradia ao longo da década de 1960, passando por diversas transformações desde sua implementação. Assim, o cooperativismo habitacional uruguaio constitui um objeto de particular importância para a análise de mútuas influências entre movimento social e política pública, uma vez que representa uma modalidade protagonizada por organizações do movimento de moradia há mais de cinquenta anos. Argumenta-se que, embora a modalidade atenda a um objetivo pontual – a construção de habitações para camadas excluídas do mercado imobiliário formal –, a produção autogestionária atua sobre aspectos centrais do conflito de classes em torno do ambiente construído, transcendendo os limites da esfera econômica.

O cooperativismo habitacional possibilitou a construção de moradias para mais de 38.000 famílias no Uruguai, constituindo uma importante forma de acesso à habitação nas principais cidades do país. O estudo de caso demonstra que a preservação do modelo exige o apoio do poder público em diversas esferas. Esta característica, decorrente de contradições presentes na produção capitalista do espaço, atrela as perspectivas do cooperativismo habitacional ao ciclo político, uma vez que a modalidade pressupõe a democratização de recursos públicos e a resignificação de relações entre Estado e sociedade. Desta forma, o artigo apresenta o debate sobre o direito à cidade e as bases do cooperativismo habitacional uruguaio, caracterizando as singularidades que permitiram a expansão do modelo e os desdobramentos da produção por cooperativas de ajuda mútua na cidade de Montevideu.

DIREITO À CIDADE E COOPERATIVISMO DE MORADIA

As cidades exercem papel fundamental no desenvolvimento de sociedades capitalistas. Os processos de urbanização e de crescimento econômico são frutos da ampliação de divisão do trabalho, representado pela dicotomia entre urbano e rural. As cidades são, portanto, intrínsecas à vida social, assumindo maior ou menor importância em todas as civilizações. Sobre este aspecto, Robert Park (apud HARVEY, 2014) afirma que a cidade constitui uma forma particular de refazer o mundo e, desta forma, recriar a sociedade em que vivemos. Ao generalizar as relações de mercado, as cidades fortalecem os vínculos de interdependência social e amplificam tensões socioeconômicas. Consequentemente, o desenvolvimento urbano responde às necessidades de camadas dominantes, constituindo um meio de acumulação e controle fundamental para a preservação da ordem social. A cidade é, assim, “destino do mundo” e foco crucial do conflito de classes, apresentando-se como espaço privilegiado para a mobilização social em luta por transformações nas estruturas de poder e ampliação de direitos de cidadania.

É a partir desta perspectiva que Harvey (2014) define o direito à cidade. A urbanização é elemento estruturador de relações sociais, de modo que as decisões sobre o ambiente construído não podem ser dissociadas dos propósitos que a sociedade tem sobre si. O direito à cidade, portanto, corresponde à democratização das determinações políticas sobre o processo de urbanização, isto é, o direito de transformar a cidade de acordo com as aspirações coletivas. O processo de criação do espaço envolve diversos conflitos relacionados à produção e uso do ambiente construído, sendo os desdobramentos da problemática urbana intimamente relacionados às contradições intrínsecas ao modo de produção capitalista. Sobre este aspecto, Harvey (2014) demonstra como o processo de urbanização é funcional à absorção de excedentes de produção, impulsionando o crescimento econômico e atuando como política anticíclica na diluição de efeitos de crises sistêmicas. A manipulação de políticas urbanas como meio estabilizador da economia não provoca apenas a modificação da infraestrutura das cidades, mas a alteração radical das formas de consumo e modos de vida em sociedade.

Este texto afirma que a produção autogestionária de moradia constitui um meio privilegiado para a reivindicação do direito à cidade justamente por atuar sobre as contradições presentes na produção capitalista do espaço. Como demonstrado por Tatagiba e Teixeira (2015), a autogestão com financiamento público constitui uma proposta concreta de organizações do movimento de moradia, que operam, através de um repertório diversificado, na intersecção entre a política institucional e não institucional para influenciar a formulação de programas habitacionais. Antes de analisar as particularidades do caso uruguaio, são apresentadas as principais contribuições de Harvey (1982) sobre o conflito de classes em torno do ambiente construído para demonstrar de que maneira o cooperativismo de ajuda mútua enfrenta os antagonismos entre urbanização capitalista e reprodução social do trabalho. Para tanto, os argumentos do autor são divididos em três conjuntos distintos, porém complementares: a separação forçada entre local de trabalho e de vida; a ressignificação de valores de uso como suporte para a socialização do trabalho; e as implicações derivadas da propriedade privada da terra em meio urbano.

É notório que a reorganização do processo de trabalho sob o modo de produção capitalista forçou a separação entre os locais de trabalho e de vida. Consequentemente, a reprodução da classe trabalhadora depende de um conjunto de atividades realizadas no âmbito da economia familiar, que exige determinados valores de uso na forma de ambiente construído, e do consumo de bens e serviços adquiridos através do mercado. De acordo com Harvey (1982), essa separação tem como corolário a divisão da luta por melhores condições de vida em duas esferas interdependentes, referentes às condições de trabalho e às formas secundárias de exploração no local de viver. O autor afirma que a relação entre reprodução do trabalho e acumulação de capital depende de um certo equilíbrio entre a produção capitalista e a economia doméstica. Desta forma, enquanto o capital determina a qualidade de vida por meio de mercadorias que pode produzir lucrativamente, o trabalho a interpreta através de valores de uso. Este conflito é central para a definição de padrões de vida, de modo que a construção do ambiente construído deve ser analisada como uma disputa sobre diferentes sentidos de valores de uso, ou seja, diferentes concepções sobre formas de viver.

A separação entre ambientes de trabalho e de reprodução não constitui um processo completo e as formas de socialização seguem intimamente associadas às experiências de trabalho. Harvey (1982) afirma que o avanço do capitalismo industrial exigiu severas transformações da vida social concomitante ao processo de reificação do trabalhador. A formação de uma ordem social compatível como o modo de produção capitalista apoiou-se na modificação de formas vida nas cidades, de modo que o processo de urbanização foi mobilizado pelas elites para redefinir os parâmetros de qualidade de vida como parte de uma estratégia geral de incorporação de valores burgueses por trabalhadores. Desta forma, as mútuas relações entre trabalhar e viver foram historicamente mediadas por capitalistas e pelo Estado para ofuscar as contradições presentes no processo de trabalho e de produção do espaço. De acordo com Harvey (1982), as reformas burguesas organizaram estas relações através de uma definição própria de valor de uso no ambiente construído, restabelecendo certo grau de estabilidade social e de satisfação da força de trabalho.

A questão da moradia ocupa papel central na disputa sobre o significado do ambiente construído enquanto conjunto de valores de uso para o trabalho. Embora a casa seja elemento imprescindível para a reprodução social, a demanda por abrigo é frequentemente transformada em um processo de acumulação através da produção capitalista de habitações. Como os problemas relacionados à reprodução social do trabalho são expressos através de canais políticos, governos atuam sobre estas demandas para conciliá-las com o padrão de acumulação vigente. Consequentemente, diversas políticas públicas oferecem um conjunto limitado de soluções habitacionais, assim como de infraestrutura urbana e equipamentos coletivos, definindo possibilidades de vida restritas, mas funcionais aos propósitos de valorização do capital. Harvey (1982) afirma que a vulgarização da casa própria cumpre a função de socialização da força de trabalho ao estabelecer diversos mecanismos de controle no ambiente de vida. Adicionalmente, a estrutura individualizada estimula a fidelidade de parcelas da classe trabalhadora ao princípio de propriedade privada, ao mesmo tempo que separa os indivíduos em categorias de inquilinos e proprietários. Esta divisão acirra a disputa por apropriação de renda entre trabalhadores e coloca frações do trabalho, ao lado do capital, em defesa da preservação da propriedade individual. Desta forma, Harvey (1982) demonstra que os conflitos de classe no ambiente construído são reflexos distorcidos de tensões entre capital e trabalho, implícitos nos processos de produção e uso das cidades. O autor conclui que os conflitos de classe em torno do ambiente construído se manifestam através de padrões diversos de segregação socioespacial e de exploração do trabalho, que dependem do desfecho de uma luta ideológica mais profunda e oculta, que tem por objetivo a consciência dos contentores.

A produção de habitações por cooperativas revela determinadas possibilidades de movimentos sociais lidarem com as contradições descritas por Harvey (1982). É importante destacar que o cooperativismo de moradia do Uruguai constitui uma experiência particular, amparada por uma política habitacional ampla, decorrente da própria formação socioeconômica do país. Entretanto, a experiência representa um paradigma para a produção autogestionária em âmbito internacional. De acordo com Barenstein e Pfister (2019), o cooperativismo de moradia uruguaio corresponde a institucionalização de um modelo próprio de produção residencial, consolidando um processo de

profissionalização de movimentos sociais. A legislação uruguaia prevê dois tipos de cooperativas: as *cooperativas de vivienda por ahorro previo*, onde os membros formam uma poupança conjunta para acessar os meios de financiamento habitacional; e as *cooperativas de vivienda por ayuda mutua*, na qual a contrapartida se realiza através de trabalho coletivo em mútuo. A lei estabelece, também, dois regimes de propriedade para as residências construídas por cooperativas. O sistema de propriedade individual permite a transferência do direito de propriedade ao mutuário, que responde legalmente perante o credor, enquanto o modelo de propriedade coletiva mantém a cooperativa como proprietária do complexo habitacional e concede o direito de uso das residências às famílias associadas.

Este texto discute as particularidades do cooperativismo de ajuda mútua e propriedade coletiva, representado internacionalmente pela *Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua* (FUCVAM). A FUCVAM é uma organização de movimento social fundada em 1970 por iniciativa das primeiras cooperativas habitacionais. De acordo com FUCVAM (2019), existem 627 cooperativas filiadas à instituição em todo o território uruguaio – sendo 453 habitadas, 122 em trâmite e 52 em obras –, totalizando 22.728 famílias associadas. A proposta defendida pela FUCVAM é baseada em quatro princípios: ajuda mútua, autogestão, democracia direta e propriedade coletiva. Ajuda mútua designa o modo de organização do trabalho em canteiro durante o processo de construção habitacional. Autogestão refere-se ao método de gerenciamento de recursos públicos destinados ao financiamento de obras e a administração cooperativa nas fases de pré-obra, trâmite, obra e pós-ocupação. A produção autogestionária é exercida por meio do sistema de democracia direta, no qual a tomada de decisões é decidida em assembleia por todos os membros da cooperativa, sem a existência de intermediários ou representantes. Por fim, o modelo de propriedade coletiva concebe a problemática da moradia como uma questão social, garantindo a permanência das famílias em casos de instabilidade econômica.

A particularidade da produção autogestionária é colocar os trabalhadores no controle do processo de construção e na administração de recursos públicos, tornando-se espaço de ressignificação do trabalho social e de democratização das decisões sobre o processo de urbanização. As cooperativas de ajuda mútua organizam e participam de todo o processo de produção da moradia – desde a escolha de terreno, definição de projeto e execução da obra em conjunto com institutos de assistência técnica – determinando formas de convivência, serviços e equipamentos coletivos incorporados aos conjuntos. De acordo com ENFORMA (2018b), a produção por cooperativas de ajuda mútua tem o objetivo prover todas as características físicas e sociais necessárias para o progresso humano no meio em que estão inseridas, proporcionando não apenas o acesso à habitação, mas a transformação dos modos de vida em sociedade.

O estudo da produção autogestionária é de grande contribuição ao debate sobre a participação de movimentos sociais no processo de urbanização latino-americano. A mobilização popular na luta por condições de acesso à terra e aos meios de financiamento questionam a lógica hegemônica na formulação de políticas urbanas, propondo formas de combate à especulação imobiliária e de democratização de fundos públicos. Por outro lado, ao estabelecer o controle total sobre o processo produtivo, a produção por ajuda mútua e autogestão

expõe as contradições da separação forçada entre espaços de trabalho e de reprodução, problematizando as condições de subsunção do trabalho ao capital e tornando-se instrumentos de ressignificação do trabalho coletivo. Soma-se o papel exercido pelo regime de propriedade coletiva, que supera a questão de submissão ao princípio da propriedade privada, atuando como um laço de união permanente e de formação de um projeto emancipatório legítimo. Isto se concretiza na criação da cidade fundamentalmente por seus valores de uso, desmistificando as relações sociais existentes na produção capitalista do espaço. Neste aspecto, a proposta cooperativista revela meios de instituir vínculos mais horizontais e democráticos em diversas esferas da vida social, explicitando os ideais necessários ao exercício pleno do direito à cidade.

BASES DA PRODUÇÃO POR AJUDA MÚTUA E AUTOGESTÃO

A produção habitacional no Uruguai é regulamentada por uma lei de caráter universal, instituída em um contexto de crise econômica e transformação do papel do Estado enquanto mediador de conflitos entre capital e trabalho. A formulação do *Plan Nacional de Viviendas* resultou de duas iniciativas singulares e de grande importância: a elaboração do *Plan de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico* (CIDE), financiado pelo capital internacional no âmbito da Aliança para o Progresso; e as experiências piloto de produção de três conjuntos habitacionais por ajuda mútua, promovida pelo *Centro Cooperativista Uruguayo* (CCU) com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O plano CIDE e as experiências piloto foram base de um amplo debate sobre a problemática de moradia e o papel do setor imobiliário na recuperação econômica do Uruguai. Adicionalmente, como exposto por Ghilardi (2017), houve dois elementos fundamentais para a formação do sistema de cooperativas habitacionais: a classe operária sindicalizada e o apoio estatal remanescente do Uruguai *batllista*¹. Desta forma, mesmo em um cenário adverso, de crise econômica e um governo conservador, o cooperativismo encontrou as oportunidades políticas necessárias para emplacar sua proposta.

O plano CIDE foi implementado pelo governo uruguaio ao longo da primeira metade da década de 1960. Sua primeira etapa consistiu em diagnosticar problemas econômicos através da organização de um sistema de contas nacionais, reformulação do *Censo de Población y Vivienda* e estimativas de Produto Interno Bruto. A segunda fase corresponde à elaboração do *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social* (1965-1974), composto por diversos planos setoriais. O plano de habitação foi dirigido pelo arquiteto Juan Pablo Terra que, posteriormente, redigiu o projeto do *Plan Nacional de Viviendas* como membro da Câmara de Deputados, contemplando diversas propostas presentes no plano CIDE. É importante ressaltar que a lei de habitação foi implementada, sobretudo, para promover o crescimento econômico e a reestruturação do setor imobiliário. Entretanto, o debate promovido suscitou uma compreensão mais profunda da problemática urbana e da importância de políticas públicas que garantem o acesso universal à moradia.

De outro lado, a fundação do CCU em 1961 significou a formação de uma organização do movimento cooperativista atuante em escala nacional. O CCU é

¹ Conforme discutido em Finch (2014), *batllismo* é essencialmente uma doutrina de equilíbrio entre as classes sociais, com suas raízes nas aspirações e interesses da classe média urbana.

uma instituição formada por influência da igreja católica, que promovia iniciativas de disseminação do cooperativismo como forma de conter o avanço do comunismo entre as camadas populares na América Latina. A fundação do CCU foi articulada às perspectivas de reforma agrária, como forma de promover a organização de populações rurais em conjunto com uma política de distribuição de terras. Como apresentado em Ghilardi (2017), a experiência vinculada à reforma agrária influenciou a concepção da propriedade coletiva da terra, que se tornou elemento central para o cooperativismo de ajuda mútua. Neste período, o governo uruguaio obteve um empréstimo junto ao BID para construção de habitações populares. Os termos de concessão previam o financiamento de 70% do valor total pelo BID e o Estado se responsabilizaria pelos demais custos, o que não se concretizou devido à restrição de gastos públicos em decorrência da crise econômica. O CCU propôs um plano piloto em 1966, no qual a utilização do crédito teria como contrapartida o pagamento em trabalho na construção dos conjuntos, formando as três primeiras cooperativas habitacionais nos departamentos de Florida, Salto e Rio Negro.

O *Plan Nacional de Viviendas* foi implementado em caráter de urgência, por meio da Lei Nº 13.728 de 1968, para recompor os fundos habitacionais e canalizar recursos para o setor da construção civil. O sucesso das experiências pioneiras, somado às propostas do Plano CIDE, foi fundamental para a amplitude do debate sobre moradia que se sucedeu no país, impactando diretamente a formulação da política habitacional adotada. De acordo com Chávez e Carballal (1997), a lei de habitação é resultado de mobilizações tanto de instituições empresariais, como a *Cámara de la Construcción del Uruguay*, quanto dos trabalhadores organizados em torno do CCU, movimentos sociais ligados à teologia da libertação e o movimento estudantil, que pressionaram o governo para beneficiar a produção de moradias por cooperativas. A medida criou os instrumentos necessários para executar uma ampla política de moradias, incentivando a construção por empresas privadas e, concomitantemente, institucionalizando o cooperativismo habitacional.

A legislação determinou a formação do *Fondo Nacional de Vivienda* (FONAVI), composto por aportes salariais e patronais, e criou a carteira nacional de terras, viabilizando o financiamento de moradia articulado com mecanismos de aquisição de terrenos urbanos. O crédito habitacional é intermediado pelo *Banco Hipotecário del Uruguay* (BHU), que administra os recursos do FONAVI e concede prazo de financiamento de 25 anos, conforme previsto pelo capítulo VII da lei. Os recursos outorgados para cooperativas de ajuda mútua equivalem a 85% dos custos totais, de forma que o trabalho em mutirão corresponde aos 15% restantes. A lei criou um mecanismo de indexação denominado *Unidad Reajutable* (UR), corrigido anualmente de acordo com o *índice medio de salarios*, como forma de garantir que o financiamento seja reajustado de acordo com variações salariais. De acordo com González (2013), as medidas estimularam a organização de novas cooperativas de ajuda mútua e a modalidade se tornou majoritária na produção de moradias no país, recebendo cerca de 40% do orçamento do FONAVI no período entre 1970 e 1974.

O capítulo X da lei de habitação estabeleceu formas jurídicas próprias para as cooperativas habitacionais, definiu as funções dos institutos de assistência técnica e especificou diferentes formas de gestão e propriedade. As cooperativas de propriedade coletiva organizam a distribuição das unidades

habitacionais, de modo que todos paguem e recebam valor proporcional ao custo de construção para ingressar ou se desassociar. Desta forma, o conjunto é formulado como patrimônio comum e indivisível, cabendo aos cooperativistas a responsabilidade de decidir sobre a totalidade do ambiente construído. O regime de propriedade coletiva não permite a mercantilização de residências, constituindo um instrumento fundamental para a conservação das unidades como habitação de interesse social. Por outro lado, o modelo de propriedade também garante a permanência de membros, pois as cooperativas se responsabilizam por dívidas de famílias que passam por adversidades econômicas. São denominadas cooperativas de usuários aquelas que adotam o modelo de propriedade coletiva, regulamentado pelos artigos 144 e 151:

Artículo 144.- 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. (...) Artículo 151.- Los asociados deberán destinar la respectiva vivienda adjudicada para residir con su familia y no podrán arrendarla o cederla, siendo nulo todo arrendamiento o cesión, salvo lo dispuesto en los artículos siguientes. Si el usuario no destinara la vivienda para residencia propia y de sus familiares, será causa bastante para la rescisión del contrato de uso y goce, y la expulsión de la cooperativa (URUGUAI, 1968).

A contratação de assessorias técnicas é de caráter obrigatório às cooperativas habitacionais. Atualmente, existem 27 escritórios de assessoria recomendados pela FUCVAM às cooperativas de ajuda mútua em todo o Uruguai (FUCVAM, 2017). O principal e mais antigo instituto de assistência técnica (IAT) é o próprio CCU, que atende os cooperativistas em seu *Sector Vivienda* desde as experiências piloto da década de 1960 (BARAVELLI, 2007). Regulamentados pelo Decreto Nº 73 de 2007, os IATs disponibilizam os serviços de arquitetura, assistência social, contabilidade e escrituração. Os papéis de assessores e cooperativistas são explícitos e bem definidos, de modo que as decisões de projeto e soluções construtivas são fruto de diálogo constante entre as partes. As funções sociais e a remuneração das assessorias técnicas foram estabelecidas na última seção do capítulo X da lei de habitação de 1968:

Artículo 171.- Son Institutos de Asistencia Técnica aquellos destinados a 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. (...) Artículo 174.- La reglamentación determinará los costos máximos de los servicios que proporcionan los Institutos de Asistencia Técnica, no pudiendo sobrepasar en ningún caso el 5% (cinco por ciento) del valor total de las obras en caso de proporcionarse la totalidad de los servicios indicados en el artículo 171 (URUGUAI, 1968).

A execução de obras é feita através do trabalho coletivo dos cooperativistas pelo sistema de ajuda mútua. O modelo é fundamental para a produção realizada pelas cooperativas autogestionárias tanto do ponto de vista social como econômico. O planejamento do trabalho coletivo é elaborado na fase de pré-obra e apresentado à *Agencia Nacional de Viviendas* (ANV) como exigência para o processo de trâmite. Todas as cooperativas contratam um

mestre de obras responsável pela organização das tarefas no canteiro de acordo com o cronograma proposto, além de supervisionar as funções estipuladas e solucionar problemas técnicos relacionados à execução de trabalhos que não requeiram consulta ao IAT. Com exceção do mestre de obras e assessoria técnica, a maior parte das tarefas em canteiro são exercidas por cooperativistas e demais profissionais são contratados em casos que exigem trabalhadores especializados. Adicionalmente, as cooperativas organizam um fundo solidário composto por: uma hora trabalhada por cada família semanalmente; horas trabalhadas em jornadas solidárias; e horas adicionais realizadas em decorrência de sanções e atrasos. O fundo tem como finalidade cobrir o tempo de trabalho perdido em casos de enfermidade, acidente, falecimento ou demais causas graves aceitas pela comissão de trabalho.

A autogestão é a ferramenta que permite o uso adequado de recursos, resultando na redução de custos e na produção de residências de maior qualidade e área construída. O gerenciamento total do processo produtivo é realizado pelas cooperativas através de comissões eleitas em assembleia geral. A prática autogestionária ocorre, portanto, por democracia direta, o que garante que as decisões sejam tomadas diretamente por membros da cooperativa. As propostas são elaboradas de maneira coletiva em um sistema em que todos têm voz e voto, atuando, simultaneamente, como eleitores e elegíveis às diversas comissões. Os cooperativistas nomeiam um conselho diretivo e comissões fiscal, eleitoral e de educação, fomento e integração – além de outras comissões formadas na fase de pré-obra – responsáveis pela gestão da cooperativa em todos os âmbitos. É expressamente proibida a remuneração direta ou indireta dos integrantes de comissões ou de conselho diretivo e o tempo dedicado à prática autogestionária não é deduzido do tempo de trabalho por ajuda mútua (ENFORMA, 2018b). É por meio da autogestão que as cooperativas definem os projetos com IATs, organizam cronogramas de trabalho por ajuda mútua, administram recursos e contratam profissionais especializados. A autogestão fortalece a união em torno de um projeto de grande importância para as famílias: a conquista de uma moradia digna e a construção da comunidade cooperativista.

A estrutura de propriedade coletiva parte da concepção da moradia como um bem social, influenciando diretamente o exercício do direito à moradia e transformando as perspectivas de ocupação pós-obra. Como sócia de cooperativa, cada família possui um capital social correspondente às horas trabalhadas no sistema de ajuda mútua e os valores despendidos com a compra do terreno e custos de construção. Ainda que os cooperativistas possuam esse capital social, os usuários não podem hipotecar, vender ou alugar as residências. As unidades habitacionais são produzidas de acordo com as demandas de todos e os membros são realocados de acordo com as mudanças na estrutura familiar ou necessidades especiais de outros sócios. Cada cooperativa decide, em assembleia geral, se o capital social será igual para todos ou proporcional ao tamanho das residências construídas, considerando variações de área útil ou número de dormitórios. As famílias recebem quantia proporcional a esse valor caso se desliguem da cooperativa, variando de acordo com o tempo que permaneceram associadas ou os motivos que levaram ao desligamento, enquanto novos sócios podem parcelar o pagamento em até quatro anos. De acordo com Nahoum (2013), o regime de propriedade coletiva é fundamental para perpetuar o exercício da democracia direta e o cumprimento dos princípios

cooperativistas. Atuando como um laço de união permanente, a propriedade coletiva é alicerce do modelo de produção por ajuda mútua e autogestão:

No hay Propiedad Colectiva sin Autogestión, no hay Autogestión sin Democracia Directa, no hay Democracia Directa sin Ayuda Mutua, entendiéndola a esta como todos los tiempos invertidos, no solo en la construcción de las casas, sino en la construcción de una forma de vida (ENFORMA, 2018b, p. 10).

Ao propor relações de produção e propriedade mais adequadas para o problema habitacional, o modelo defendido pelas cooperativas uruguaias constitui uma via importante para a moradia popular. Entretanto, a produção autogestionária de moradia no Uruguai não é desprovida de contradições. A construção por ajuda mútua tem limites bem definidos e, embora algumas cooperativas estabeleçam regimes de até trinta horas semanais, poucas conseguem operar acima do padrão mínimo de vinte e uma horas estabelecido pela FUCVAM (GHILARDI, 2017). De acordo com Nahoum (2013), seria necessário um regime de quarenta horas de trabalho semanais por família para realizar uma obra em vinte e quatro meses através do sistema de ajuda mútua, enquanto a maior parte das cooperativas constroem em cerca de quatro anos seguindo o regime de vinte e uma horas semanais. Por outro lado, as tecnologias utilizadas são bem adaptadas ao trabalho por ajuda mútua, como o emprego de elementos pré-fabricados, alvenaria estrutural ou estruturas de concreto armado. De modo geral, os cooperativistas se identificam com os padrões construtivos verificados na maior parte das cooperativas em Montevideu e a urgência da questão habitacional acelera os prazos estipulados para submissão de projeto para a tramitação. Isso não significa que os projetos sejam de baixa qualidade, mas indica que também existem limites para a aplicação de novas tipologias ou técnicas construtivas em canteiro.

As tecnologias empregadas na construção civil são formuladas, em sua essência, para promover o aumento de eficiência na obra e a padronização de resultados por meio de regimes de dominação e alienação progressiva do trabalho. A produção autogestionária propõe inverter a lógica do canteiro de obras capitalista, estabelecendo relações horizontais e democráticas entre todos os envolvidos. De acordo com Baravelli (2007), a desalienação do trabalho constitui a tecnologia própria do cooperativismo autogestionário, o que se traduz em vantagens na qualidade da construção, controle de desperdícios e permanência de vida associativa. Ao mesmo tempo, existe outro importante sentido econômico na desalienação quando o cooperativista assume a função de contratante de seu supervisor, podendo recusar serviços que não são adequados ao trabalhador, situação irrealizável em um canteiro de obras onde vigoram relações de produção capitalistas. Dessa forma, o modelo de produção por ajuda mútua e autogestão, ainda que tenha como objetivo concreto o acesso à moradia digna, aparece com uma finalidade pedagógica e moral à medida que transforma o processo de trabalho coletivo.

A proposta educativa adotada nas cooperativas de ajuda mútua uruguaias tem como objetivo a transformação das formas de vida em sociedade por meio do desenvolvimento da consciência social – atuando, portanto, sobre o desfecho da luta ideológica descrita por Harvey (1982). Essa forma de cooperativismo deriva não apenas da inversão do processo de produção, mas da ressignificação

do fruto do trabalho humano na forma de valores de uso no ambiente construído. A condição do cooperado como usuário reforça continuamente as relações comunitárias, de modo que a propriedade coletiva não constitui apenas um valor ideológico, mas é pilar de desenvolvimento social e político. O cooperativismo de ajuda mútua tem como base a construção de vínculos através de debates permanentes sobre a problemática da vida em sociedade, respeitando a individualidade humana, mas tratando questões familiares como problemas de toda a comunidade. De acordo com a proposta de produção autogestionária apresentada por ENFORMA (2018a):

La autogestión - como la ayuda mutua - no es autogestión individual sino colectiva, es del colectivo sobre los destinos del colectivo; por lo cual resulta de vital importancia la aplicación sistemática de la democracia directa y no de la democracia representativa. Sin la democracia directa la autogestión colectiva no se realiza. Esto nos habla de que para decidir y avanzar debemos necesariamente fortalecer los vínculos. Entendiendo, además, como vínculos la igualdad de condiciones y derechos de hombres y mujeres (ENFORMA, 2018a, p. 5-6).

COOPERATIVISMO DE HABITAÇÃO POR AJUDA MÚTUA EM MONTEVIDÉU

De acordo com FUCVAM (2021), mais da metade das cooperativas de ajuda mútua e propriedade coletiva estão situadas em Montevidéu: são 333 cooperativas filiadas, sendo 275 habitadas, 15 em obras, 34 em trâmite e 9 em fase de pré-obra. As primeiras cooperativas de ajuda mútua em Montevidéu foram formadas durante o processo de construção das experiências piloto no interior e da aprovação do *Plan Nacional de Viviendas* em dezembro de 1968. Como apresentado em Ghilardi (2017), o CCU assistiu diversos grupos sindicais interessados em formar cooperativas de moradia a partir de 1967 e, logo após a regulamentação da lei de moradia, ao menos oito cooperativas apresentaram projetos completos à *Dirección Nacional de Viviendas*. Ghilardi (2017) aponta que as primeiras cooperativas filiadas à FUCVAM tiveram acesso à carteira de terras e aos financiamentos em janeiro de 1971, iniciando um período de ganho de escala que perdurou até 1976. O cooperativismo habitacional foi combatido pelo Estado durante a ditadura militar (1973-1985) e pelo governo responsável pela transição à democracia (1985-1989). De acordo com Baravelli (2007), a repressão às cooperativas habitacionais se deu na forma de cortes de empréstimos, reajustes de pagamentos acima do permitido pela legislação, detenção de dirigentes e suspensão dos registros de pessoa jurídica, o que inviabilizou novas obras entre 1976 e 1989.

A ditadura militar esvaziou diversos mecanismos criados pela lei de 1968, extinguindo o FONAVI e a carteira nacional de terras, o que significou a inviabilização da produção de moradia popular e a privatização de terrenos públicos. O Uruguai passou por severas crises econômicas ao longo das décadas de 1980 e 1990, tendo como consequência a proliferação de assentamentos irregulares e a ocupação de imóveis vazios no centro de Montevidéu (GONZÁLEZ, 2013). A partir do final da década de 1980, o movimento cooperativista passou a integrar famílias moradoras de um mesmo bairro ou ocupação, formando as chamadas cooperativas de bairro. Desta forma, enquanto as cooperativas constituídas entre as décadas de 1960 e 1980 se formaram a partir de grupos de trabalhadores previamente organizados em

sindicatos, o avanço das condições de pobreza e de precarização do trabalho transformou as bases sociais do cooperativismo habitacional.

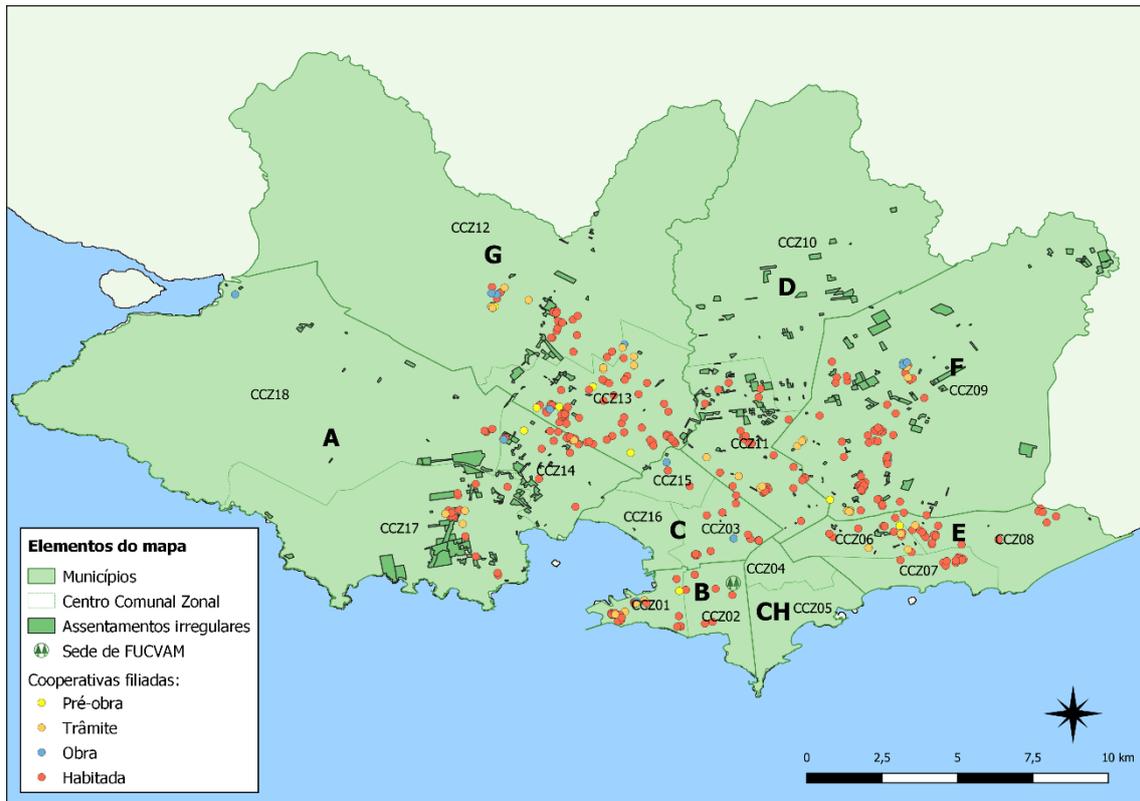
O aumento do número de pessoas em condição de pobreza e o contexto político adverso incentivaram o uso de novas estratégias pelo movimento cooperativista. A FUCVAM coordenou diversas ocupações de terras urbanas a partir de 1989, atuando sempre dentro do limite legal para garantir o direito à moradia previsto na constituição (GONZÁLEZ, 2013; ÁLVAREZ-RIVADULLA, 2017). As novas formas de atuação trouxeram vitórias importantes para o cooperativismo: o FONAVI foi retomado, ainda que sem aporte patronal; a prefeitura de Montevideu criou a carteira municipal de terras por meio do decreto Nº 24.654 de 1990; o governo uruguaio regularizou as cooperativas formadas após 1976 e organizou o acesso aos meios de financiamento através de um sistema de sorteios semestrais.

A retomada da produção autogestionária na década de 1990 representou o início de uma nova fase do cooperativismo habitacional. A carteira de terras de Montevideu possibilitou a construção de conjuntos em áreas centrais e projetos *retrofit* realizados por *cooperativas de reciclaje* nos bairros *Ciudad Vieja* e *Sur*. A medida também estimulou a produção de conjuntos verticalizados e a formação de novos bairros cooperativos, envolvendo um número crescente de pessoas em condições socioeconômicas distintas. O movimento elaborou uma proposta para o uso de terras ociosas em nível nacional e organizou novas ocupações urbanas na década seguinte, tendo como resultado a criação da *Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social* (CIVIS), carteiras de terras departamentais e a instituição de uma política de subsídios de acordo com renda e quantidade de pessoas por família, incluindo subsídios integrais para famílias em condição de pobreza (URUGUAI, 2017). A nova legislação representa uma medida importante por viabilizar que qualquer indivíduo, independente da condição econômica, possa se filiar às cooperativas habitacionais.

A figura 1 apresenta a divisão administrativa por municípios e Centros Comunais Zonais (CCZ) de Montevideu², a localização de assentamentos irregulares de acordo com levantamento do *Programa de Mejoramiento de Barrios* (PMB-MVOTMA, 2018) e a distribuição de cooperativas de ajuda mútua filiadas à FUCVAM. Adicionalmente, as figuras 2 e 3 revelam, de acordo com os respectivos CCZ, o volume total de unidades habitacionais e de imóveis residenciais desocupados, a proporção de moradias consideradas inadequadas e de domicílios com superlotação registrados pelo Censo de 2011. Na primeira imagem, é possível perceber a distribuição de cooperativas de ajuda mútua ao longo da periferia de Montevideu, com predomínio nos municípios E, F e G. Em áreas centrais, observa-se concentração maior em CCZ01 e CCZ02. Entretanto, a ausência de cooperativas no município CH – que registra os melhores índices apresentados nas figuras 2 e 3 – demonstra a existência de limites da política fundiária, uma vez que o acesso aos terrenos urbanos permanece restrito em áreas de grande interesse do mercado imobiliário, reforçando o predomínio de novas cooperativas em regiões periféricas.

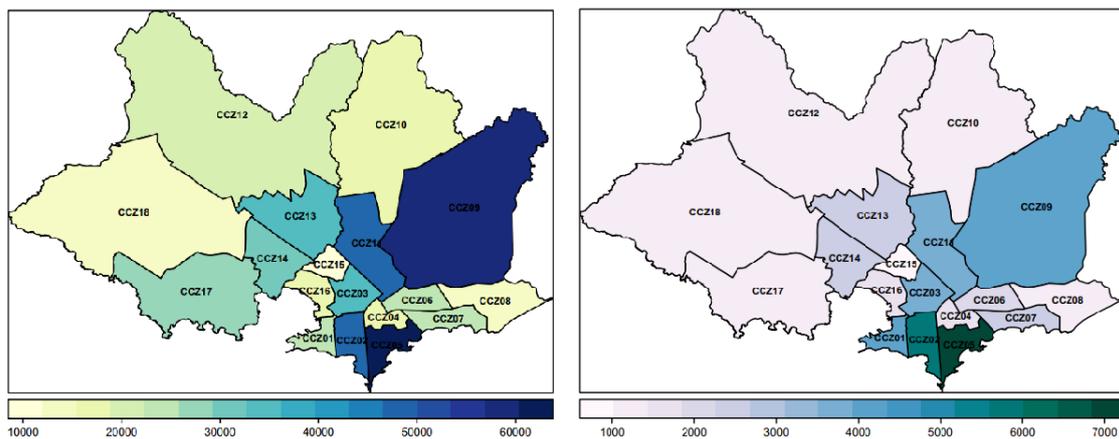
² O departamento de Montevideu é dividido em oito municípios e dezoito Centros Comunais Zonais (CCZ). Os municípios formam o terceiro nível de governo e os CCZ são órgãos de consulta para propostas locais.

Figura 1 – Mapa de cooperativas filiadas à FUCVAM, assentamentos irregulares, municípios e CCZ de Montevidéu.



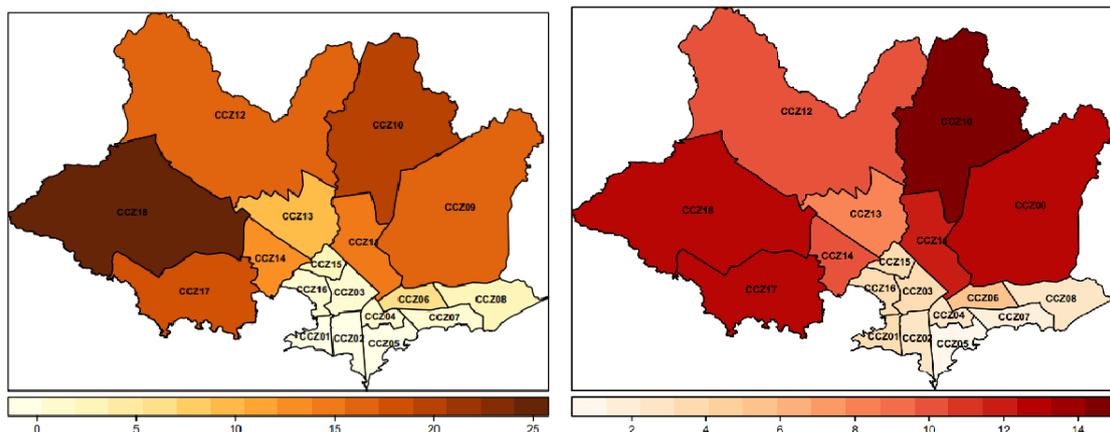
Fonte: SIG-Montevideo (2010); PMB-MVOTMA (2018); FUCVAM (2021).

Figura 2 – Volume total de moradias (esquerda) e de imóveis residenciais desocupados (direita) por CCZ.



Fonte: MONTEVIDEO (2013).

Figura 3 – Proporção de moradias inadequadas (esquerda) e de domicílios com superlotação (direita) por CCZ.



Fonte: MONTEVIDEO (2013).

A figura 1 revela o predomínio de conjuntos construídos por ajuda mútua em CCZ 08, 09, 11 e 13 – regiões que concentram bairros cooperativos formados a partir de 1970. Ao analisar os dados da figura 2, observa-se que os CCZ 09 e 11 registram um volume expressivo de moradias construídas e desocupadas – comparáveis apenas com os CCZ 02 e 05, localizados em áreas centrais – enquanto o CCZ 13 apresenta dados próximos à mediana da amostra. Adicionalmente, a figura 3 mostra que os CCZ 09 e 11 registraram alta proporção de moradias inadequadas e domicílios com superlotação. De acordo com os padrões de projeto e qualidade construtiva verificados em complexos cooperativistas, é possível afirmar que essas características não correspondem às cooperativas de ajuda mútua, uma vez que os conjuntos atendem de forma satisfatórias às necessidades básicas consideradas pelo Censo de 2011, famílias maiores têm direito a usufruir de residências de maior área útil e não foram constatados casos de coabitação em conjuntos de cooperativas filiadas. Entretanto, os dados revelam que os CCZ que concentram maior proporção de cooperativas de ajuda mútua apresentam os piores índices de inadequação e superlotação, sugerindo que a maior parte das cooperativas estão inseridas em bairros pobres com predomínio de moradias precárias.

A primeira imagem retrata, também, a presença de cooperativas vizinhas de assentamentos irregulares em todos os municípios, com exceção de B e CH, além de ocupações aglomeradas no Município A e em CCZ 09 e 11. A proximidade de terrenos destinados à produção autogestionária e assentamentos informais pode ser observada nas figuras 4 e 5, que apresentam imagens aéreas de cooperativas e ocupações selecionadas em CCZ 09, 12 e 17. As figuras 4 e 5 retratam uma relação de continuidade entre conjuntos habitacionais e assentamentos informais, na qual os espaços intermediários correspondem a áreas de ocupações. Além destas adjacências, observa-se que determinados conjuntos estão situados em limites urbanos, no entorno de aeroportos, rodovias e áreas rurais. A ocorrência de muitas cooperativas em áreas periféricas – carentes de infraestrutura urbana e com grande volume de moradias inadequadas – enquanto áreas centrais concentram moradias desocupadas, com baixos índices de inadequação e poucas cooperativas, revela a precariedade das condições de acesso à terra urbanizada em Montevideu.

Figura 4 – Imagens aéreas de cooperativas e assentamentos irregulares em CCZ09 (esquerda) e CCZ17 (direita).



Fonte: PMB-MVOTMA (2018); IDEuy (2019); SIT-MVOTMA (2020).

Figura 5 – Imagens aéreas de cooperativas e assentamentos irregulares em CCZ12 (esquerda) e CCZ09 (direita).



Fonte: PMB-MVOTMA (2018); IDEuy (2019); SIT-MVOTMA (2020).

Existem diferenças significativas entre conjuntos habitacionais construídos por cooperativas da década de 1970, experiências de *reciclaje* pós-1990 e complexos contemporâneos. O conjunto maior apresentado à direita da figura 5 (CCZ09) corresponde ao complexo Mesa 1 no bairro cooperativo *Nuevo Amanecer*, construído entre 1970 e 1975 por cooperativas de trabalhadores metalúrgicos e da indústria têxtil. O complexo dispõe de 420 unidades habitacionais e foi inteiramente produzido pelos cooperativistas, incluindo obras de infraestrutura e equipamentos de consumo coletivo, em regime de trabalho de 21 horas semanais. A figura 6 apresenta as unidades habitacionais, áreas comuns e salas comerciais do conjunto Mesa 1. O complexo foi construído em uma área periférica que foi integrada à mancha urbana ao longo das últimas décadas, mas é possível observar a presença de terrenos vazios e ocupações próximas na figura 5. A maioria dos atuais moradores são idosos que participaram do processo de construção. Essa característica aponta que a

integração do conjunto na cidade se deu de forma incompleta, pois, de acordo com os moradores, as gerações mais novas se mudaram para localizações próximas de oportunidades de trabalho em regiões centrais. O Mesa 1 é um dos primeiros conjuntos produzidos por cooperativas filiadas à FUCVAM e serviu como modelo para diversos complexos construídos nos anos seguintes.

Figura 6 – Áreas comunitárias, salas comerciais e unidades habitacionais do complexo Mesa 1.



Fonte: Acervo pessoal do autor.

Figura 7 – Escola municipal e ginásio poliesportivo no conjunto habitacional Mesa 5.



Fonte: Acervo pessoal do autor.

O complexo habitacional *Juana de América* “Mesa 5”, construído entre 1973 e 1977 em CCZ09, seguiu a mesma proposta: são 399 unidades habitacionais de um a quatro dormitórios, salão comunal, clínica médica, creche e biblioteca. O antigo galpão de obras foi doado para a prefeitura de Montevideu e se tornou uma escola municipal, enquanto a planta de pré-fabricados foi convertida em um ginásio poliesportivo, como apresentado na figura 7. Assim como em Mesa 1, muitos jovens se mudaram para outras localizações e parte considerável dos moradores são idosos. Entretanto, os espaços destinados aos jovens foram mantidos e servem à diversas famílias moradoras do bairro de *Bella Itália*. Além da escola pública e ginásio, os cooperativistas conquistaram a construção de um parque público com espaços inclusivos e equipamentos de lazer, beneficiando as comunidades vizinhas. Desta forma, o complexo Mesa 5 é um exemplo de como os conjuntos produzidos por cooperativas autogestionárias oferecem amplos benefícios para os entornos urbanos.

Figura 8 – Unidades habitacionais e centro comunal do complexo Zona 3.



Fonte: Acervo pessoal do autor.

O conjunto Zona 3 é o maior complexo residencial produzido por autogestão e ajuda mútua no Uruguai. Construído em CCZ08 entre 1971 e 1982, o conjunto possui 839 unidades habitacionais de um a três dormitórios e abriga cerca de três mil moradores filiados a sete cooperativas. A produção de complexos muito grandes foi um desafio para as primeiras cooperativas habitacionais uruguaias, sobretudo pela construção em áreas periféricas, carentes de infraestrutura e serviços urbanos. Além dos equipamentos de cultura e lazer, o Zona 3 possui três estações de distribuição de energia elétrica, clínicas médicas, salas comerciais, horta comunitária e uma usina de reciclagem de resíduos sólidos.

Apesar das conquistas citadas, o conjunto passa por um processo que revela uma das contradições de complexos autogestionários inseridos na cidade de Montevideu: o cercamento do complexo residencial por grades de proteção. Os moradores afirmam que três das sete cooperativas foram contra a medida, mas todos respeitaram a decisão tomada em assembleia geral em decorrência do aumento do número de delitos verificados nos últimos anos. O cercamento não significa que o conjunto está se transformando em condomínio fechado, pois ainda é possível acessar suas dependências e serviços, ao mesmo tempo que o regime de propriedade coletiva impede que as unidades sejam absorvidas pelo mercado imobiliário. Entretanto, é inegável que as barreiras físicas representam o distanciamento entre o complexo e o restante da cidade, reduzindo seus efeitos favoráveis aos entornos urbanos.

As cooperativas regularizadas a partir de 1990 são formadas por menos famílias e os conjuntos cooperativistas são consideravelmente menores. As mudanças na política fundiária viabilizaram as primeiras construções em áreas centrais e bairros tradicionais de Montevideu. Além de melhorar as condições de acesso à terra urbanizada e combater a especulação imobiliária, a iniciativa constitui uma forma de preservação do patrimônio arquitetônico uruguaio, uma vez que diversas edificações centenárias, que estavam abandonadas há décadas, se tornaram cooperativas de propriedade coletiva. A figura 9 apresenta o mapa de cooperativas filiadas à FUCVAM situadas no Município B. Percebe-se o número expressivo de cooperativas em CCZ01, além de seis conjuntos construídos por ajuda mútua no bairro *Sur*, entre CCZ01 e CCZ02, próximos à *Rambla* de Montevideu.

térreo. Os moradores de ambos os conjuntos afirmam estar satisfeitos com a estrutura física e com os benefícios decorrentes da localização central. As *cooperativas de reciclaje* se mostraram eficientes e criativas tanto em adaptações construtivas para moradia de baixo custo quanto na conservação do patrimônio histórico: apesar de serem necessárias alterações no interior de edificações, a maior parte das construções foi preservada; o pé-direito elevado permitiu a construção de um piso intermediário, aumentando a área útil e o número de unidades habitacionais; e as reformas utilizaram o máximo de materiais remanescentes das edificações originais, como madeiras maciças, grades, tijolos e telhas.

Figura 11 – Áreas comuns e unidade habitacional no conjunto COVIRAM.



Fonte: Acervo pessoal do autor.

Figura 12 – Fachada e áreas comuns do conjunto COVIREUS AL SUR.



Fonte: Acervo pessoal do autor.

A figura 12 mostra a fachada e áreas internas do conjunto COVIREUS AL SUR, a primeira experiência de construção com mais de quatro andares produzida por ajuda mútua. O complexo habitacional possui uma trajetória singular por ocupar um terreno localizado próximo às praias de Montevideo, em uma área de grande interesse do mercado imobiliário. Até a década de 1980, o bairro era formado principalmente por cortiços e abrigava parcela considerável da população afrodescendente de Montevideo. O governo militar promoveu severas intervenções para expulsar os antigos moradores, o que acelerou um processo de gentrificação do bairro. A aquisição do terreno foi possível graças à mobilização de cooperativistas pela intervenção da prefeitura através de

dispositivos criados com a carteira de terras, mas o processo se demonstrou demasiadamente lento: o terreno foi conquistado em 1997, os empréstimos foram concedidos a partir de 2007 e as obras foram concluídas em 2013. O conjunto possui 182 unidades habitacionais de dois e três dormitórios com área útil de até 70m², abrigando moradores que foram removidos do bairro na década de 1980. Assim como as *cooperativas de reciclaje*, a construção do complexo utilizou a maior parte dos materiais remanescentes da demolição dos antigos cortiços que estavam no terreno e preservou parte da fachada original.

Figura 13 – Conjunto residencial COVIVEMA V e Plaza Luisa Cuesta.



Fonte: MUNICIPIO B (2020).

COVIVEMA V é o maior edifício verticalizado construído por ajuda mútua, dispondo de 55 apartamentos divididos em dois blocos de nove e quatro andares. As unidades possuem dois ou três dormitórios de 48m² e 55m² respectivamente. O conjunto está inserido em *La Aguada*, um antigo bairro industrial localizado em CCZ01, e representa uma nova experiência cooperativista na produção de edificações. A morosidade do processo burocrático também foi verificada nesse caso, mas com consequências mais graves em relação aos outros conjuntos visitados. O projeto inicial foi proposto em 1995 e envolvia noventa famílias, mas as obras se iniciaram em 2013, quando apenas quinze famílias originais ainda integravam a cooperativa. O financiamento foi concedido conforme o andamento das obras, mas a insuficiência de recursos obrigou os cooperativistas a assumirem um número crescente de funções na construção, como a instalação de rede elétrica e acabamentos externos do prédio, reduzindo o número de profissionais contratados. O terreno foi cedido com a condição de contemplar uma praça

pública, financiada com verbas do Município B, que foi concluída em março de 2020. A figura 13 mostra o conjunto residencial COVIVEMA V e a *Plaza Luisa Cuesta*, retratando como a construção do complexo promoveu o desenvolvimento de espaços comuns em seus entornos.

As cooperativas de ajuda mútua permanecem produzindo novas comunidades e bairros cooperativos em todos os municípios de Montevideu. Um exemplo é o bairro *Alfredo Zitarrosa*, composto por 16 cooperativas formadas após 2007. Os conjuntos ocupam uma área próxima aos complexos Mesa 1 e Mesa 5 em CCZ09, onde ainda existe um número considerável de terrenos vazios. As experiências recentes utilizam métodos construtivos mais eficientes, como estruturas de concreto armado, paredes de alvenaria com isolamento térmico, argamassa de revestimento e mantas impermeáveis. As novas tecnologias, ao mesmo tempo que poupam trabalho, significam mudanças nos projetos que resultam em soluções construtivas diferentes das observadas nos demais complexos. A maior parte dos conjuntos construídos na região é cercado por grades e as janelas também possuem grades de proteção, sugerindo que o processo está se tornando cada vez mais frequente em novos conjuntos habitacionais. Diversos moradores afirmam ter problemas com assaltos nas ruas do bairro, o que reforça a sensação de insegurança dentro de casa, mesmo que não existam relatos de roubos às residências ou casos de delinquência em áreas comuns dos complexos.

Figura 14 – Unidades residenciais e obras por ajuda mútua no bairro *Alfredo Zitarrosa*.



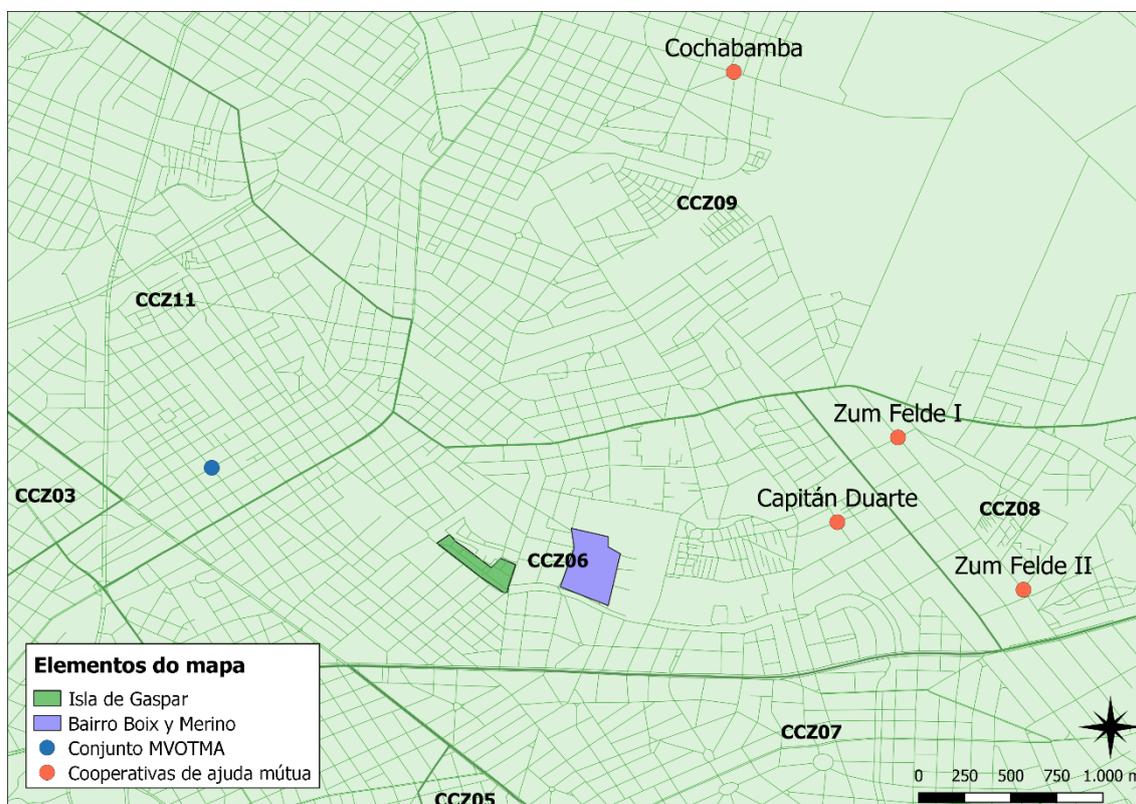
Fonte: Acervo pessoal do autor.

A questão da segurança só se manifestou nos complexos visitados em bairros periféricos onde é perceptível o problema de desigualdade econômica e segregação socioespacial. Diversos conjuntos cooperativos foram construídos em regiões pobres, próximos de assentamentos informais e terrenos vazios. Como demonstrado por Álvarez-Rivadulla (2017), a cidade de Montevideu registrou um aumento expressivo de ocupações organizadas e espontâneas a partir de 1989. Embora a política habitacional tenha sido alterada após 2008, as perspectivas de acesso à moradia pelas camadas de baixa renda seguem atreladas à produção autogestionária. De acordo com estimativas de TECHO Uruguay (2019), existem 36.659 unidades habitacionais em 346 assentamentos informais identificados em Montevideu, abrigando entre 114.067 e 137.071 pessoas. Os valores estimados pela TECHO Uruguay são semelhantes aos números de produção por cooperativas divulgados pela ANV (apud MACHADO

MACELLARO, 2020): mais de 38.000 unidades construídas desde a década de 1960, atendendo entre 120.000 e 140.000 pessoas.

O caso de Isla de Gaspar, uma das ocupações mais antigas de Montevidéu, ilustra a forma que o sistema de ajuda mútua é utilizado pelo poder público para viabilizar o acesso à habitação para famílias moradoras de assentamentos informais. A ocupação situava-se em um terreno que serviu para extração de granito até ser convertido em aterro sanitário na década de 1950, momento em que surgiram as primeiras residências autoconstruídas. O governo de Montevidéu e o *Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial* (MVOTMA) iniciaram os trabalhos de regularização fundiária em 2003, mas os estudos de solo constataram altos níveis de contaminação por chumbo e o assentamento foi incluído no *Plan Nacional de Relocalizaciones*. Em 2011, instituições públicas e associações de moradores organizados elaboraram uma estratégia de reassentamento para as famílias da ocupação. Os moradores foram divididos em grupos de acordo com suas relações pessoais, econômicas e familiares para a formulação do processo de realocação através de diferentes programas habitacionais. Foram constituídas quatro cooperativas de ajuda mútua, responsáveis pela construção de 172 unidades habitacionais. Adicionalmente, três famílias foram alocadas em residências de propriedade do governo de Montevidéu no bairro de *Boix y Merino* e outras cinco em um conjunto habitacional do MVOTMA, além de 72 moradias compradas pelo *Programa de Vivienda Usada*, operacionalizado pelo MVOTMA em parceria com a ANV.

Figura 15 – Localização do assentamento Isla de Gaspar, bairro Boix y Merino, conjunto habitacional do MVOTMA e cooperativas de ajuda mútua formadas por ex-moradores.



Fonte: SIG-Montevidéu (2010); MONTEVIDEO (2018); PMB-MVOTMA (2018).

A figura 15 apresenta as localizações do assentamento *Isla de Gaspar*, o bairro de *Boix y Merino*, as cooperativas de ajuda mútua formadas por ex-moradores da ocupação e o conjunto habitacional do MVOTMA. Percebe-se que as questões referentes aos vínculos com a localização foram respeitadas, uma vez que a maioria das famílias estão alocadas em regiões próximas à antiga ocupação. A divisão de moradores em quatro cooperativas também é positiva, pois os conjuntos habitacionais não apresentam um número expressivo de unidades habitacionais. As cooperativas *Zum Felde I*, *Capitán Duarte* e *Zum Felde II* possuem, respectivamente, 30, 47 e 39 unidades habitacionais, enquanto *Cochabamba*, localizada a cerca de três quilômetros do assentamento original, possui 56 unidades.

Figura 16 – Vista aérea da ocupação *Isla de Gaspar* e imagem de satélite do *Parque Idea Vilariño*.



Fonte: IDEuy (2019); Google Earth Pro (2021).

O processo de reassentamento de todas as famílias durou cerca de sete anos, com o último conjunto cooperativo inaugurado em setembro de 2018. Após a realocação, o governo de Montevideu e MVOTMA apresentaram, através do *Programa de Renovación Urbana Unión - Villa Española*, o projeto de construção de um parque público no terreno da antiga ocupação. A figura 16 mostra a vista aérea da ocupação *Isla de Gaspar* em 2017 e a imagem de satélite do *Parque Idea Vilariño* em 25 de maio de 2021. A escolha do nome para o parque foi decidida em votação realizada no âmbito do programa *Mujeres con Calle*, que atua sobre as expressões da desigualdade de gênero na cidade de Montevideu, ampliando a visibilidade e o reconhecimento de contribuições de mulheres através da nomenclatura de espaços públicos. Inaugurado em agosto de 2021, o parque ocupa uma área de 68.500m² e possui pista de skate, quadra poliesportiva, equipamentos de ginástica, ciclovia perimetral, espaço para crianças, sanitários e sistema de segurança. A ampla área verde, localizada na parte inferior à direita das imagens, compõe uma reserva de terra para a construção de equipamentos públicos de impacto zonal. O plano original prevê a construção de um centro educacional neste local, a ser implementado em conjunto com a *Administración Nacional de Educación Pública*.

É preciso reconhecer que o resultado positivo verificado no reassentamento de ex-moradores da ocupação *Isla de Gaspar* está atrelado à

articulação de um número expressivo de políticas públicas e agentes institucionais. O governo de Montevideu estabeleceu um convênio com o MVOTMA para o financiamento de obras de infraestrutura urbana, responsabilizando-se por projetos e licitações. As famílias foram atendidas pelo governo de Município E, *Servicio de Tierras y Vivienda* e MVOTMA. Os terrenos destinados aos conjuntos construídos por ajuda mútua foram aportados pela carteira de terras de Montevideu, com todos os serviços de saneamento básico previamente instalados. Por fim, diversas políticas habitacionais, envolvendo governo de Montevideu, MVOTMA e ANV, foram mobilizadas: locação social, conjuntos residenciais públicos, compra de habitações existentes e produção através do sistema de ajuda mútua. Após o reassentamento, os governos de Montevideu e Município E, em conjunto com o MVOTMA e associações de moradores do bairro, definiram formas de uso adequadas para o espaço público em um projeto financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Desta forma, não se pode afirmar que o sucesso deste processo de reassentamento deriva apenas da produção por cooperativas, mas de uma heterogeneidade de políticas públicas complementares entre si.

Entretanto, é notável que mais de metade dos ex-moradores solucionaram o problema habitacional através do sistema de ajuda mútua. Pode-se questionar os motivos que levaram as famílias a escolherem o modelo cooperativista ao invés de optarem por outras formas de acesso à habitação. Existem particularidades do caso uruguaio que projetam a produção autogestionária de moradia como uma alternativa real para um número expressivo de famílias. A possibilidade de definir projetos, padrões construtivos e formas de propriedade significa a liberdade para decidir coletivamente os determinantes da produção do espaço e, conseqüentemente, dos modos de vida em sociedade. É importante ressaltar o papel das assessorias técnicas neste processo, pois, além de terem ampla experiência com a construção por ajuda mútua, estão presentes desde o primeiro momento e em diálogo constante com os cooperativistas. Como resultado, o cooperativismo de ajuda mútua oferece um produto que não é produzido pelo mercado imobiliário ou oferecido por demais políticas habitacionais. Isto se deve ao fato da produção autogestionária ser concebida como uma política pública ampla e bem estruturada, de modo que os papéis de cooperativas, assessorias técnicas e instituições públicas são bem definidos e regulamentados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência do cooperativismo uruguaio de habitação por ajuda mútua revela possíveis caminhos para movimentos sociais urbanos lidarem com as contradições presentes na produção capitalista do espaço, constituindo uma experiência de grande relevância para a reivindicação do direito à cidade. A construção do espaço por meio do trabalho cooperativo apresenta aspectos positivos concretos na produção de moradia digna e na constituição de profundos laços comunitários, estabelecendo novas formas de vida em sociedade através da superação do paradoxo entre trabalho autogestionário e propriedade privada individual. Desta forma, a experiência das cooperativas uruguaias demonstra que é possível ressignificar o trabalho coletivo para transformá-lo em um projeto emancipatório legítimo.

Entretanto, os resultados mais significativos decorrem da organização do cooperativismo de moradia como movimento social capaz de provocar mudanças na realidade política do país. Embora a autoconstrução seja fruto de condições de pobreza, a mobilização popular converte este processo para que a questão da moradia seja tratada de maneira coletiva. Consequentemente, a realidade observada em conjuntos habitacionais cooperativos é radicalmente distinta de bairros onde a autoconstrução é sinônimo de precarização e abandono estatal. Ao ser concebida como política pública, a produção autogestionária quebra o ciclo de superexploração e se apresenta como espaço de dignificação do trabalho, ampliação da democracia e conscientização popular.

REFERÊNCIAS

ÁLVAREZ-RIVADULLA, María José. Ocupaciones de tierras y política en Montevideo a fin de siglo. In: ALMEIDA, Paul; CORDERO ULATE, Allen. (eds.) *Movimientos Sociales en América Latina: Perspectivas, Tendencias y Casos*. Buenos Aires: CLACSO, 2017. p. 361-390.

BARAVELLI, José Eduardo. *O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo. Das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha*. 2007. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BARENSTEIN, Jennifer; PFISTER, Michael. The Professionalization of a Social Movement: Housing Cooperatives in Uruguay. *Built Environment*, v. 45, n. 3, p. 382-397, Sept. 2019.

CHÁVEZ, Daniel; CARBALLAL, Susana. *La ciudad solidaria: el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua*. Montevideo: Nordan-Comunidad, 1997.

ENFORMA - Escuela Nacional de Formación. *Cooperativismo y Educación Popular*. Montevideo: Enforma, 2018a.

ENFORMA - Escuela Nacional de Formación. *Gestión Cooperativa: material de apoyo*. Montevideo: Enforma; Urbamonde, 2018b.

FINCH, Henry. *La economía política del Uruguay contemporáneo 1870-2000*. Tradutores: de TORRES WILSON, José; NAHUM, Benjamín; PEYROT, Virginia; HARRIETT, Silvana. Montevideo: Banda Oriental, 2014.

FUCVAM - Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua. *Institutos de Asistencia Técnica que asesoran a cooperativas federadas*. Montevideo: FUCVAM, enero 2017.

FUCVAM - Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua. Situación demográfica de FUCVAM. *FUCVAM*, Montevideo, 27 mayo 2019. Disponível em: <https://www.fucvam.org.uy/situacion-demografica-de-fucvam/>. Acesso em: 04 dez. 2020.

FUCVAM - Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua. Cooperativas afiliadas a FUCVAM separadas por Situación. *FUCVAM*,

Montevideo, 16 nov. 2021. Disponível em: <https://www.google.com/maps/d/embed?mid=1MeNRXqFs2gdDkpPDCTy8XdWshx0&ehbc=2E312F>. Acesso em: 04 dez. 2021.

GHILARDI, Flávio Henrique. *Cooperativismo de moradia em Montevideu e autogestão habitacional no Rio de Janeiro: As bases sociais, políticas e econômicas da produção social do habitat na América Latina*. 2017. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

GONZÁLEZ, Gustavo. *Una historia de FUCVAM*. Montevideo: Trilce, 2013.

Google Earth Pro 7.3.4.8248 (16 jul. 2021). *Parque Idea Vilariño, Montevideu* 34°52'45,61"S, 56°07'48,95"O, elev. 34 m, altitude do ponto de visão 1.000 m. Camadas: Terreno. Maxar Technologies 2021. Disponível em: <https://www.google.com.br/earth/download/gep/agree.html>. Acesso em: 27 jul. 2021.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Tradução: Flávio Villaça. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. 6, p. 6-35, 1982.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. Tradução: Jefferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IDEuy – Infraestructura de Datos Espaciales. *Ortoimágenes 2017-2018*. Montevideo: República Oriental del Uruguay, 2019. Disponível em: https://visualizador.ide.uy/ideuy/core/load_public_project/ideuy/. Acesso em: 27 jul. 2021.

MACHADO MACELLARO, Gustavo Javier. Cooperativismo de vivienda por ayuda mutua. *Revista de Ciencias Sociales*, v. 33, n. 47, p. 105-132, jul. 2020.

MONTEVIDEO, Intendencia de. Informe Censos 2011: Montevideo y Área Metropolitana. *Unidad de Estadística y Gestión Estratégica*, nov. 2013.

MONTEVIDEO, Intendencia de. Culminó el realojo de las familias de Isla de Gaspar. *Portal de Noticias*, Montevideo, 17 sept. 2018. Disponível em: <https://montevideo.gub.uy/noticias/urbanismo-e-infraestructura/culmino-el-realojo-de-las-familias-de-isla-de-gaspar>. Acesso em: 27 jul. 2021.

MUNICIPIO B. Plaza Luisa Cuesta. *Portal de Noticias*, Montevideo, 26 feb. 2020. Disponível em: <https://municipiob.montevideo.gub.uy/plaza-luisa-cuesta>. Acesso em: 04 dez. 2021.

NAHOUM, Benjamín. *Algunas claves: reflexiones sobre aspectos esenciales de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua*. Montevideo: Trilce, 2013.

PMB-MVOTMA – Programa de Mejoramientos de Barrio. *Cartografía de asentamientos informales*. Montevideo: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 2018.

SIG-Montevideo. *Sistema de Información Geográfica*. Montevideo: Intendencia de Montevideo, 2010. Disponível em: <https://sig.montevideo.gub.uy/>. Acesso em: 22 jul. 2021.

SIT-MVOTMA. *Sistema de Información Territorial*. Montevideo: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 2020. Disponível em: <https://sit.mvotma.gub.uy/js/sit/>. Acesso em: 22 jul. 2021

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 85-102, jun. 2016.

TECHO Uruguay. *Relevamiento Nacional de Asentamientos: El acceso al derecho a la vivienda y el hábitat en Uruguay*. Montevideo: Techo Uruguay, 2019.

URUGUAI. Lei nº 13.728, de 17 de dezembro de 1968. Plan Nacional de Viviendas. *Diario Oficial*, Nº 17.982, Montevideo, 27 dic. 1968. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/13728>. Acesso em: 04 dez. 2021.

URUGUAI. Lei nº 19.588, de 28 de dezembro de 2017. Sistema de subsidios a la demanda habitacional. *Diario Oficial*, Nº 29.864, Montevideo, 11 enero 2018. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/19588>. Acesso em: 04 dez. 2021.