

ASSESSORIA TÉCNICA EM HABITAÇÃO SOCIAL PARA COOPERATIVAS E MOVIMENTOS SOCIAIS

**Semelhanças e diferenças no processo de produção habitacional no
Brasil e no Uruguai**

TECHNICAL ADVISORY IN SOCIAL HOUSING FOR COOPERATIVES AND SOCIAL MOVEMENTS

***Similarities and differences on social housing production process in
Brasil and Uruguay***

A. Antonio Couto Nunes & B. Maria Inês Sugai

*Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil*

[cotonunes@gmail.com](mailto:coutonunes@gmail.com)

m.i.sugai@ufsc.br

RESUMO

O artigo propõe uma comparação entre a atividade profissional de arquitetos com movimentos sociais e cooperativas de habitação que trabalham com produção de moradia para famílias de baixa renda, no Brasil e no Uruguai. Através de uma breve contextualização em relação às diferentes realidades do quadro habitacional em ambos países, o estudo toma como referência a prática profissional de duas assessorias técnicas, a Fábrica Urbana, em São Paulo e a assessoria *Hacer de Sur*, em Montevideo. As experiências foram avaliadas a partir de entrevistas e, também, pesquisas em fontes secundárias, com o intuito de se identificar diferenças e semelhanças encontradas no processo de desenvolvimento dos projetos e obras nessas duas cidades. Considerando-se que as experiências das cooperativas habitacionais filiadas à FUCVAM constituem-se em significativas referências latino-americanas, este artigo pretende contribuir para se conhecer as suas especificidades e, também, ampliar as reflexões e análises sobre os recentes programas habitacionais brasileiros.

Palavras-chave: Assessoria Técnica, Habitação de Interesse Social, FUCVAM, Minha Casa Minha Vida - entidades.

Linha de Investigação: Cidade e projeto

Tópico: Habitação e projeto residencial

ABSTRACT

The article proposes a comparison between the professional activity of architects with social movements and housing cooperatives in the production field of social housing for low-income families, in Brazil and Uruguay. Through a brief contextualization in relation to the realities of the housing situation in both countries, the study takes as a reference the professional practice of two technical advisories, *Fábrica Urbana*, from São Paulo and *Hacer de Sur*, from Montevideo. The experiences were evaluated based on interviews and bibliographic research, in order to identify differences and similarities found in the process of developing projects and works in this two cities. Considering that the experiences of housing cooperatives affiliated to FUCVAM constitute significant Latin American references, this article aims to contribute to understanding their specificities and also to expand the reflections and analyzes on recent Brazilian housing programs.

Keywords: Technical advisory, Social Housing, FUCVAM, My House My Life - Entities

Research line: City and Project

Topic: Housing and housing project

Introdução

Este trabalho trata da temática da habitação social em dois países sul-americanos, através da análise de coletivos de assessoria técnica em arquitetura e urbanismo atuando nas regiões metropolitanas de São Paulo e de Montevideo. O horizonte temporal do estudo toma como base a produção recente destes coletivos, entre 2009 e 2016, período de vigência do programa habitacional brasileiro PMCMV-Entidades. Apresenta-se o contexto de atuação em ambos os países, assim como detalhes das práticas do coletivo *Fábrica Urbana*, no Brasil, e do coletivo *Hacer de Sur*, no Uruguai. Foram realizadas entrevistas com ambas as equipes, como forma de elucidar questões como o perfil dos profissionais neste campo de atuação, a forma de trabalho das assessorias técnicas junto aos movimentos sociais e cooperativas de habitação, o contexto normativo ao qual cada coletivo deve atender em seu país, a forma de remuneração, a busca pelos terrenos e a metodologia de trabalho ao longo das diferentes etapas do processo projetual.

A produção habitacional brasileira passou, nos anos 1980, por uma grande crise institucional, com a derrocada do sistema montado pelo governo militar e a falência do Banco Nacional de Habitação (BNH). O espraiamento das cidades, o aumento significativo da periferização, da desigualdade e segregação socioespacial foram reflexos da crise econômica que marcou a década no Brasil e na América do Sul. Na falta de alternativas para garantir o acesso à moradia através dos programas governamentais, as populações demandantes não tiveram alternativas senão autoconstruir suas moradias, sem assessoria de profissionais ou suporte do Estado.

Como forma de contrapor este quadro, e em resposta a um processo contínuo de conscientização política e mobilização social, no início dos anos 1980, movimentos sociais organizados buscaram promover o acesso à moradia de outra forma, na busca por uma superação da autoconstrução e da precariedade habitacional, com a contribuição de arquitetos e urbanistas, organizados em formato de assessorias técnicas.

Para ilustrar a atuação das assessorias técnicas de São Paulo no tempo presente, tomou-se como referência a assessoria *Fábrica Urbana*, atuando desde 1998, com experiências em diferentes momentos históricos, com fontes de recursos federais e municipais, e no período entre 2009 e 2017, atuando a partir do programa

Minha Casa Minha Vida – Entidades (MCMV-E). O movimento de moradia sempre é parte importante do processo, sobretudo na organização da demanda e na mobilização das famílias.

A organização e coesão social que marcou a atuação dos movimentos sociais de luta por moradia na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), na década de 1980, teve na experiência da *Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua* (FUCVAM), sua principal referência. Ronconi (1995) e Baravelli (2007) relatam que um filme apresentando este exemplo foi passado em diversas comunidades paulistanas, e serviu para reunir e mobilizar a população e os profissionais para agirem de forma autônoma, o que ficou conhecido com o termo de ‘mutirões autogeridos’.

A atuação da FUCVAM é respaldada pela *Ley Nacional de Vivienda* (LNV), criada em 1968, o mais importante marco legal da urbanização uruguaia (Baravelli, 2007). Importante, aqui, contextualizar o processo que levou à criação da LNV. O crescimento urbano do Uruguai ocorreu, principalmente, até a década de 1960, o que coincide com o início da crise da principal indústria do país, a pecuária (Baravelli, 2007; Nahoum, 2012). Até então, as incorporadoras utilizavam financiamento público através do Banco Hipotecário do Uruguai (BHU), algo como o BNH para o contexto brasileiro. Com o início da crise econômica naquele país, os anos 1960 foram marcados por elevada inflação, o que acabou por colapsar o sistema financeiro e o crédito para habitação (Nahoum, 2012). Em 1961, foi criado o *Centro Cooperativista Uruguayo* (CCU), com a finalidade de contribuir com o desenvolvimento de organizações cooperativas em geral, com foco principalmente no setor agrícola (Acuña, 1977; Nahoum, 2012). A partir de 1965, a CCU passa a realizar ações relacionadas com habitação.

Com dificuldades em produzir novos empreendimentos, as empresas imobiliárias pressionaram o governo para uma solução à crise de crédito, iniciando a discussão do projeto da LNV no parlamento uruguaio. Em paralelo, as experiências com habitação em formato de cooperativa pela CCU estavam apresentando resultados positivos. De acordo com Nahoum (2012), Juan Pablo Terra, um deputado que conhecia o processo das cooperativas, no momento das discussões no parlamento, conseguiu inclui-las na lei que tinha sido elaborada ‘para’ as incorporadoras. “Segundo Daniel Chávez e Susana Carballeda, é uma lei oriunda de mobilizações de classe (não só operárias como também as empresariais) que se incrementavam não pela consolidação de uma sociedade salarial no Uruguai, mas sim pelo início da deterioração da sua economia” (Baravelli, 2007: 63). A organização do movimento sindical uruguaio no período garantiu a disseminação das cooperativas habitacionais de ajuda mútua, inclusive, com a criação da FUCVAM, que neste ano completa 50 anos de atuação.

Além das cooperativas de habitação e da legislação que dá suporte à atividade, os grupos profissionais que atuam com as cooperativas são atores importantes do sistema de habitação por ajuda mútua. Entre as cooperativas associadas ao *Instituto de Asistencia Técnica* (IAT), estabelecido em Montevideu, opera a *Hacer de Sur*, uma cooperativa de trabalho que atua desde 1991, e que se constitui no segundo grupo mais antigo em atividade.

Passadas algumas décadas deste período, de grande inovação nas formas de produção habitacional em ambos países, pergunta-se se estes modelos se mantêm atuais no início da década de 2020, em um cenário de criminalização dos movimentos sociais e diminuição do espaço para práticas democráticas. O estudo das assessorias elencadas sugere que algumas peculiaridades da legislação uruguaia oferecem subsídios para uma manutenção mais duradoura das práticas de assessoria promovidas pela FUCVAM, mesmo com inúmeras dificuldades no decorrer das atividades das cooperativas e assessorias técnicas. Dificuldades estas

também sentidas neste lado da fronteira, em especial, a longa duração dos processos, desde o início das tratativas até a efetivação do direito à moradia para a população.

Ao final, é apresentado um quadro comparativo entre os dois contextos, tanto das assessorias técnicas quanto dos diferentes entraves e potencialidades encontrados na atuação profissional, em especial, quanto à carência de políticas públicas duradouras, as burocracias na esfera das aprovações de projeto, e os desafios para a consolidação do campo profissional das assessorias técnicas.

1. O contexto brasileiro, programas habitacionais e legislação

Desde a negação do problema habitacional que, no início do século XX, era tratado como caso de polícia (Bonduki, 2013), até 1988, com a sua inclusão na Constituição Federal como um direito a ser atendido pelo Estado, a questão da habitação passou por distintos momentos no Brasil. Até a década de 1930, a produção habitacional foi realizada basicamente por agentes privados e com foco no aluguel. A intervenção do Estado se deu, principalmente, em isenções fiscais em favor de particulares com interesse na produção de habitação popular (Bonduki, 2013). Com o crescimento das classes de trabalhadores urbanas e da própria precariedade habitacional, resultante do afluxo de habitantes para os centros industriais, o Estado brasileiro se viu obrigado a agir para enfrentar o aumento da demanda habitacional. Na década de 1930, com a instituição das leis trabalhistas e a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) que, entre 1937 e 1964, atuam na habitação, o Estado brasileiro dá início à produção habitacional, ainda em escala diminuta. Já na década de 1940, na tentativa de conter o preço dos aluguéis – até então, a principal forma de provisão de habitação dos trabalhadores –, o governo implementou uma série de decretos e leis para regular o preço dos alugueis, que ficaram conhecidas como leis do Inquilinato (Bonduki, 2013). A tentativa de regulação dos alugueis perdurou entre 1942 até 1964, e foi a principal forma de ação governamental para regular o mercado de habitação. Com o início da ditadura militar, iniciou-se a formatação de uma nova política habitacional, que se perpetuou entre 1964 a 1986, centralizada pelo BNH. Este período marca uma produção massiva de habitação por parte do Estado. Apesar do pretexto de atender à demanda habitacional crescente, este não é seu único objetivo. Em um país marcado por elevado nível de desemprego e queda da renda da população, a utilização da falta de habitação se mostrou como um pretexto para ativação do setor imobiliário, para, através da suposta multiplicação de renda e emprego da construção civil, minimizar os efeitos desta crise (Smolka, 1987). Deste sucinto histórico, cabe registrar que nenhuma das ações das ações citadas teve força para mitigar as mazelas sociais, habitacionais e do crescimento das desigualdades. Passados alguns anos de atuação do BNH e do início da ditadura militar, em 1964, os fracos dados da economia brasileira sugeriam que o modelo de desenvolvimento adotado pelos militares mostrava sinais de esgotamento, o que fez surgir, a partir da metade da década de 1970, manifestações sociais “por parte daqueles a quem cabia apenas as migalhas do ‘milagre brasileiro’” (Maricato, 2010: 98).

Assim, os movimentos de moradia passaram a se organizar através do trabalho em regime de mutirão, como forma de se garantir o acesso à moradia. O primeiro mutirão por ajuda-mútua realizado no Brasil ocorreu em uma comunidade na zona Norte de São Paulo, a Vila Nova Cachoeirinha (Baravelli, 2007), que foi inspirada nas experiências das cooperativas de habitação uruguaias. A documentação e a divulgação dessa experiência contribuiu para um movimento que culminou, na cidade de São Paulo, com a formação de um

programa municipal de habitação, o FUNAPS¹ Comunitário, desenvolvido durante a gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992), experiência significativa para a consolidação do campo profissional das assessorias técnicas em habitação de interesses social, uma referência para programas habitacionais posteriores, inclusive o programa MCMV-E, criado em 2010.

2. A prática da assessoria técnica Fábrica Urbana

A Fábrica Urbana foi fundada em 1998, coordenada, desde o princípio, pelo arquiteto Juan González. Apesar de a Fábrica não ter surgido no período do programa FUNAPS, seus fundadores atuavam com os mutirões dos anos 1980, através do Instituto de Pesquisas Tecnológicas da Universidade de São Paulo (IPT-USP). Dentre as assessorias técnicas em atividade na cidade de São Paulo, a Fábrica apresenta uma característica distinta, pelo fato de contar com um profissional experiente desde sua fundação até o momento presente (2020). Nas demais assessorias técnicas de São Paulo, em linhas gerais, a troca de profissionais na coordenação e a relação com a academia acabam por gerar uma rotatividade maior nas equipes de trabalho (Nunes, 2017).

Quanto à equipe de profissionais da Fábrica Urbana, ela é variável, de acordo com o fluxo de projetos. De acordo com o coordenador da equipe, após o início do programa MCMV, a assessoria conseguiu se manter financeiramente de forma mais estruturada. No entanto, com a redução drástica de recursos destinado ao programa, de 2017 em diante, a entidade tem passado por dificuldades financeiras, tendo a necessidade de buscar alternativas para se manter. A equipe fixa da assessoria técnica, em 2016, era de três arquitetos, dois estagiários de arquitetura e três engenheiros. Não há, na equipe, a presença de assistentes sociais; estes técnicos, geralmente, trabalham para o movimento social e não para a assessoria, atuam na articulação entre a população demandante, o movimento social e a assessoria técnica.

Os principais focos das assessorias técnicas são os movimentos sociais de luta por moradia. No caso da Fábrica, o principal contratante, de 2009 a 2017, foi o Fórum de Cortiços e sem teto de São Paulo. Para cada terreno que o Movimento social sugere, é necessário um estudo básico, para avaliar a viabilidade de realização dos projetos. Quando há uma possibilidade real, a Fábrica produz um material sintético, indicando uma quantidade de unidades passíveis de construção em cada terreno, já com uma volumetria preliminar. Em São Paulo, o preço da terra é muito elevado, por isso os estudos de viabilidade precisam incluir o máximo de unidades possível. Em geral, o custo dos terrenos fica acima do que os programas governamentais preveem, assim, as famílias têm que pagar uma parcela do valor do imóvel, além do que o programa habitacional oferece.

Para avaliar esta viabilidade construtiva, a Fábrica mantém uma provisão de recursos. Assim que o estudo avança e a Entidade fecha o grupo de famílias, inicia-se a cobrança de uma contribuição mensal por família para arcar com uma parte do valor dos projetos, enquanto eles ainda não estão sendo remunerados pelo financiamento público. No programa MCMV-E, o valor pago pelos projetos é de 1,5% em relação ao total estimado para a obra – um valor bastante limitado, especialmente se considerarmos o tempo de duração total para desenvolvimento dos projetos. De acordo com os membros da Fábrica Urbana, entre a elaboração dos estudos iniciais e o término da obra, na melhor das hipóteses, o tempo médio fica entre 5 a 7 anos. Como forma de exemplificar, apresenta-se o fluxo de obra do projeto Jaboticabeiras (Fig. 1), iniciado em

¹ O Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal (FUNAPS) foi criado no município de São Paulo ainda em 1979, em outro contexto. O formato implementado a partir de 1989 utilizou recursos deste fundo e alterou as regras de utilização para atender ao método autogestionário (Ronconi, 1995).

janeiro de 2010. A previsão inicial da construtora (apresentada no gráfico construído em 2017) era que o projeto fosse concluído ainda em dezembro de 2017, mas o término, com a entrega das chaves aos moradores, foi realizado somente em setembro de 2018.

É importante, aqui, pontuar a inoperância da política de habitação vigente. O Plano Nacional de Habitação (PlanHab) foi concluído em 2009, pelo governo federal, com uma proposta bastante abrangente e que incluía uma série de dispositivos criados na legislação brasileira desde a constituição de 1988, passando pelo Estatuto da Cidade, o Fundo e Sistema Nacional de Habitação e a Lei da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) para promoção de uma efetiva redução da demanda habitacional e da segregação socioespacial no espaço urbano. Todo este sistema, complexo, contudo, bem estruturado, foi deixado em segundo plano com o programa MCMV, criado logo após a conclusão do PlanHab, porém, a partir de uma outra lógica – uma ação anticíclica para manter a economia do país aquecida após a crise financeira internacional de 2008, e que atendesse aos interesses das maiores construtoras do país. Entre 2009 e 2017, a Fábrica se manteve, principalmente, com recursos do programa MCMV-Entidade, uma modalidade do programa direcionada para os movimentos sociais organizados, e por eles reivindicada.

Desde sua criação, o MCMV sofreu alterações de formato, no entanto, partir de 2017, passou a ser alterado de forma mais drástica, perdendo, inclusive, o caráter que o diferenciava de outros programas habitacionais, o significativo subsídio para as faixas de renda de 0 a 3 salários mínimos. Assim, à medida que os projetos que estavam sendo financiados pelo MCMV foram sendo concluídos, não entraram novos contratos para a faixa de renda mais baixa – maioria do déficit habitacional brasileiro (FJP, 2016).

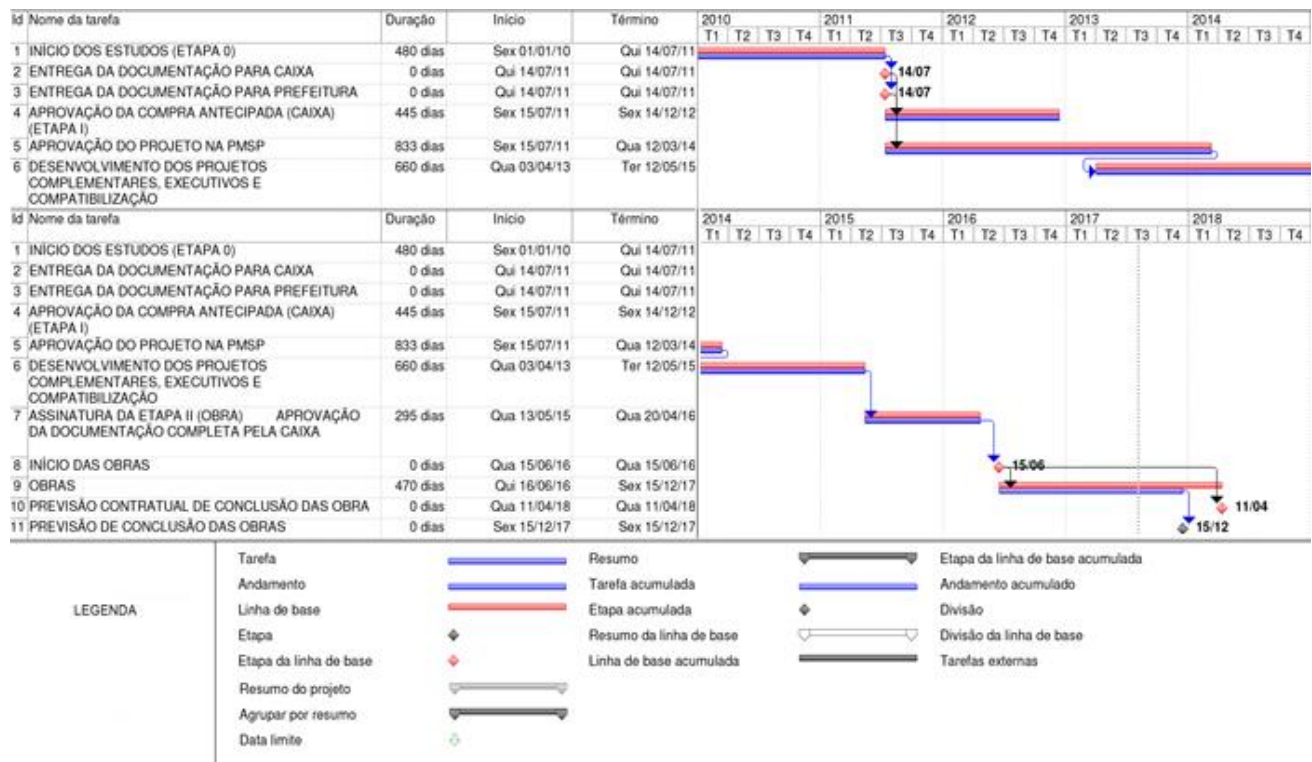


Fig. 1 - Gráfico de Gantt referente ao projeto Jaboticabeiras, obra da Fábrica Urbana concluída em 2018. Fonte: Editado pelo autor a partir de dados obtidos em Nunes, 2017.

Apesar dos percalços e da fragilidade do campo de atuação das assessorias técnicas, os profissionais procuram atuar da melhor forma, dentro de suas possibilidades. No caso da Fábrica Urbana, os projetos demonstram um apreço pela qualidade dos espaços coletivos e das unidades habitacionais. Com o mesmo recurso que as normativas do PMCMV disponibiliza, tanto para a para os projetos do MCMV-Entidades quanto para a modalidade do programa voltada às construtoras, o mercado imobiliário se limita a construir o mínimo exigido por lei, sem uma preocupação com a espacialidade; já a Fábrica consegue produzir projetos com maior qualidade arquitetônica e urbanística. Não é foco do trabalho aprofundar a análise em relação à qualidade dos espaços construídos, mas em uma rápida observação, como forma de se comparar com a produção habitacional tradicional para população de baixa renda, analisando-se as imagens apresentadas (Fig. 2 e 3), em especial, a disposição dos blocos construídos, a disponibilidade de áreas verdes no terreno, a orientação das plantas das unidades, implantadas de forma a garantir mais permeabilidade ao sol e ao vento, percebe-se que há uma preocupação com o espaço, não sendo possível se distinguir se o projeto é para baixa renda ou classe média .



Fig. 2 - Perspectiva do Conjunto Jaboticabeiras, com projeto arquitetônico de qualidade, sem distinção de classe social.

Fonte: (Fábrica Urbana, 2017).

Notas: O conjunto localiza-se na Zona Leste de São Paulo, possui 200 unidades habitacionais, todas de dois dormitórios.



Fig. 3 - Implantação do Conjunto Jaboticabeiras, com implantação cuidadosa, mantendo espaços verdes e de convívio no condomínio. Fonte: (Fábrica Urbana, 2017).

3. O contexto uruguaio, programas habitacionais e legislação

A experiência uruguaia é tida como a principal referência para os acontecimentos que se desenvolveram em São Paulo em torno das práticas autogestionárias (Lopes, Rizek, 2005; Baravelli, 2007).

A crise de crédito, nos anos 1960, fez surgirem as alternativas legais para a construção habitacional, através de cooperativas. Neste contexto, o surgimento da FUCVAM é posterior à LNV e, diferentemente da CCU que trabalhava em vários ramos de do cooperativismo, a FUCVAM tinha foco na habitação por ajuda mútua. Ela funciona como uma central de cooperativas, unindo e fortalecendo as demandas de cada grupo associado. Dentre as ações inovadoras e marcantes da FUCVAM, uma delas foi a compra, manutenção e rodízio de equipamentos utilizados na construção civil. Se cada associação tivesse que comprar e manter todos os equipamentos necessários, o custo individual de cada grupo formado seria sempre um empecilho ao processo. Com o advento da FUCVAM, esse custo era diluído entre as diferentes associações. Outro ponto importante foi a instituição de uma central de compras de insumos para obras de diferentes cooperativas, que conseguia melhores preços por comprar em grandes quantidades. A FUCVAM também construiu uma fábrica de elementos pré-fabricados em argamassa armada, com ganhos de escala construtiva aos associados (Baravelli, 2007). “A importância da FUCVAM para o cooperativismo [...] é mais lembrada por unificar a representação das atuais 330 cooperativas de habitação por ajuda mútua do Uruguai numa proporção capaz

de se contrapor à concentração de poder do Estado ou das entidades empresariais da construção civil” (Baravelli, 2007: 58).

O auge deste ciclo da FUCVAM se dá em 1975, momento em que metade de todo crédito imobiliário solicitado ao governo é realizado pelas cooperativas (Baraveli, 2007; Nahoum, 2012). Daí em diante, a ditadura militar uruguaia começa a impor sanções e empecilhos na tentativa de acabar com as cooperativas de habitação.

Dos pontos mais significativos da LNV, a possibilidade da propriedade ser coletiva é um dos mais inovadores. A lei brasileira, por exemplo, não permite esta situação jurídica em relação à propriedade dos imóveis. Esta condição torna as cooperativas proprietárias dos imóveis, e seus associados possuem moradia enquanto estiverem vinculados à entidade; o morador é dono de uma cota da cooperativa, portanto, não pode alugar ou vender o imóvel. No caso de o morador quiser deixar de viver em uma habitação da cooperativa, suas cotas serão vendidas, recebendo o valor investido, com retenção de 10% para um fundo comum da cooperativa. Não há, portanto, propriedade individual dos imóveis construídos neste formato. Este artifício da lei, que permite a posse coletiva dos imóveis através da cooperativa, desconfigura a lógica da propriedade individual, conceito que o governo militar² tentou eliminar da LNV, sem sucesso, desde que tomou o poder. O que a *'propiedad colectiva'* permite é que as unidades habitacionais sejam propriedade das cooperativas de forma definitiva, diferentemente da prática comum no mercado habitacional, que “é fracionar e transferir para indivíduos a propriedade de cada unidade habitacional” (Baravelli, 2007: 68).

A propriedade coletiva impede o isolamento dos usuários e permite que as cooperativas sigam construindo, não somente novas unidades, como na promoção de equipamentos comunitários e espaços coletivos fora dos limites dos terrenos, geralmente cedidos para uso público (Baravelli, 2007).

Retomando ainda alguns pontos importantes da LNV, ela separa uma parte do fundo público destinado às cooperativas, do campo de atuação das empreiteiras. Também define que as equipes de assessoramento técnico devem ser constituídas em uma rede sem fins lucrativos, retirando os profissionais ligados às empreiteiras da cadeia do cooperativismo (Baravelli, 2007). Com estas medidas, o campo das cooperativas se mantém, de certa forma, protegido de interferências externas que, se não estivesse regulamentado pela lei, certamente sofreria concorrência direta das grandes empreiteiras que haviam pressionado pela formulação da lei, originalmente.

4. A prática do *Instituto de Asistencia Técnica Hacer de Sur*

O *Instituto de Asistencia Técnica (IAT) Hacer de Sur* se constituiu como cooperativa de trabalho em 1991, e, de acordo com as listas do governo uruguaio, é o segundo grupo mais antigo em atividade. A maioria de seus integrantes, além da atuação no IAT, desempenham funções na universidade, como pesquisadores e professores. De acordo com Terra (2017), os profissionais, individualmente, podem ter outras carreiras, inclusive para o mercado privado, mas o IAT só pode trabalhar com as cooperativas habitacionais.

² A ditadura no Uruguai durou de 1973 até 1985, com inúmeros embates entre as cooperativas habitacionais e o governo militar, que tentava dificultar a atuação das cooperativas, em prol do mercado imobiliário. Ao fim, os militares acabaram sendo derrubados pela pressão dos cooperados, que em protesto promovido pela FUCVAM, deixaram de depositar prestações referentes aos financiamentos, ato considerado como o primeiro questionamento popular a uma medida do regime militar (Baravelli, 2007; Nahoum, 2012).

A LNV obriga as cooperativas a contratarem um IAT, como forma de obtenção de recursos do *Fondo Nacional de Vivienda* (FNV). Os IATs podem ser considerados equivalentes às Assessorias Técnicas de São Paulo, são entidades sem fins lucrativos que prestam apoio às cooperativas habitacionais. Sua função, no entanto, é um pouco mais ampla do que a das Assessorias Técnicas, envolvem questões como assessoramentos jurídico, administrativo e social (Fynn, 1999; Baravelli, 2007; Terra, 2017). Estes itens, em geral, no caso do Brasil, são realizados pelas entidades e movimentos de moradia³. Os Institutos devem contemplar uma área de arquitetura, uma área social e uma área legal e contábil que, em conjunto com a cooperativa, são os responsáveis por desenvolver os projetos arquitetônico e social que serão apresentadas aos órgãos do governo, de acordo com as exigências da *Agencia Nacional de Vivienda* (ANV) e do *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente* (MVOTMA) (Terra, 2017).

A lei uruguaia prevê que a remuneração dos IATs não pode ser maior que 7% do custo total dos empreendimentos, excluindo o custo da terra e de mais alguns gastos fixos, além de mais 2% referentes a projetos especiais (cálculo de estrutura, saneamento e instalações elétricas) (Terra, 2017). Há casos de IATs fraudulentos e, para evitar essa prática, o MVOTMA e a ANV possuem uma lista de IATs devidamente registrados, onde é disponibilizada uma ficha sobre a situação de cada instituto, o *Certificado de Capacidad de Asesoramiento* (CCA) (Fig. 4), aferindo uma nota para cada instituto, sendo que, para obter realizar um novo contrato, esta nota precisa ser superior a 0,25 (Baravelli, 2007). O instituto *Hacer de Sur* possui um CCA de 3,334 (Fig. 4).

O pagamento do IAT se dá quando o contrato da cooperativa com o governo é firmado e o empréstimo liberado, a partir daí, são quitadas as etapas já realizadas. No entanto, como uma forma de manter o funcionamento do instituto antes da assinatura do contrato, a cooperativa paga um adiantamento de 1/5 de *Unidades Reajustables* (UR)⁴ por unidade habitacional projetada, valor que é descontado quando os empréstimos são liberados. Do valor pago, 60% se refere aos honorários de projeto, e o restante à coordenação e gestão da obra (Terra, 2017).

³ No caso do programa Minha Casa Minha vida – Entidades.

⁴ UR – *Unidades Reajustables*, é a unidade monetária utilizada em todos contratos imobiliários, é definida anualmente baseado no IMS – *Índice Medio de Salários*. Em 2017 equivale a \$1.000,00 pesos uruguaio, que corresponde a aproximadamente US\$ 35,00 dólares, ou em valores de agosto/2017 R\$ 109,20.



Certificado de Capacidad de Asesoramiento

IAT HACER DESUR

Fecha Cálculo 07/02/2020 19:02

CCA **3,334**

Fecha/Hora Emisión 09/02/20 09:19

Para suscribir un nuevo contrato de asesoramiento el valor del CCA debe ser mayor o igual a 0.25

Datos del IAT

Nº Registro 15
Domicilio Legal Plaza Independencia 848 apto.315
Codigo Postal 11100
Departamento MONTEVIDEO
Correo Electrónico hacerdesur@gmail.com

Año Constitución 1991
Teléfono telefax-902 88 05
Fax

Personal Técnico 8,00

Personal Administrativo 4

Cantidad de Cooperativas (por etapa)

Inicial 2
De Proyecto 5
De Obra 3
C/Pendiente de Finales 13
Terminadas 1

Cantidad de Incumplimientos (por tipo)

Observaciones 0
Apercibimiento 0
Multas 0
Suspensiones de Personería Jurídica 0

Fecha de Vencimiento de Certificado de Regularidad del IAT 25/03/2020

Fig. 4 - Certificado de Capacidad de Asesoramiento do Hacer de Sur, fornecido pelo governo. Fonte: (MOVTMA, 2020).

Os terrenos utilizados nos projetos podem ser adquiridos através de particulares ou pelas agências do governo. Duas vezes por ano, a ANV disponibiliza uma carteira de terras para as cooperativas. O valor do terreno não pode superar 10% em relação ao total de empréstimo solicitado. Em geral, o valor fornecido pelo governo se calcula a partir dos valores de avaliação dos imóveis⁵, considerando aí a quantidade de quartos por unidade e a quantidade de unidades em um conjunto (Terra, 2017).

Sobre o funcionamento do instituto *Hacer de Sur*, Terra (2017) informa que a equipe conta com três arquitetos, quatro assistentes sociais, um contador e uma escritã (advogada). Em 2017, possuíam duas obras em andamento, COVIJUNTOS – 27 Uhs e COVITESOL – 50 Uhs, e estavam iniciando mais uma em outro departamento do país (COVICUES – 50 Uhs no Departamento de Flórida).

⁵ Os cálculos são realizados em UR, Terra (2017) aponta que o valor médio de uma unidade de dois quartos se produz com UR 2.100. O valor de UR 2.100 é o mesmo que dois milhões e cem mil pesos uruguaios, o equivalente em fev/2020 a R\$ 241.975,29.

Sobre o tempo de duração do processo de produção habitacional através das cooperativas, Terra (2017) indica que o desencadeamento das atividades é bastante complexo, envolve desde a formação das cooperativas, escolhas de terreno, desenvolvimento dos projetos arquitetônico e social, entre outras atividades. Depende de cada caso, mas em geral, até o início das obras, leva-se pelo menos uns cinco anos, especialmente em relação à maturidade do grupo, para ser capaz de tomar decisões por conta própria.



Fig. 5 – Projeto (esquerda) e obra (direita) do IAT *Hacer de Sur* para a cooperativa COVIJUNTOS, filiada à FUCVAM, Montevideú. Fonte: (Hacer de Sur, 2017).

A tradição do tijolo se mantém ativa, como se pode ver na Fig. 6, em uma obra recente de uma cooperativa. É possível perceber a importância dada à urbanização e implantação dos conjuntos, integrados ao passeio e à escala urbana, complementados por paisagismo e mobiliário urbano. Muito diferente dos massivos conjuntos habitacionais do BNH, e dos projetos mais recentes do MCMV, que em muitos casos acabam se tornando condomínios fechados.



Fig. 6 – Obra da cooperativa COVIGOES 3, filiada à FUCVAM, Montevideú. Fonte: *Hacer de Sur*, 2017.

Notas: Projeto realizado *pele IAT Hacer de Sur*, com projeto iniciado em 2012 e obra concluída em maio de 2015. O conjunto possui unidades de dois, três e quatro dormitórios, e ao todo são 54 unidades habitacionais.

5. As dificuldades e potencialidades de cada sistema

O modelo habitacional uruguaio, produzido por autogestão pelas famílias demandantes junto com os técnicos, serviu de referência para o formato desenvolvido em São Paulo, no final dos anos 1980. No decorrer dos anos, os contextos de cada local formataram as experiências de forma que, apesar de algumas semelhanças, os resultados apresentam-se bastante distintos.

Para Baravelli (2007), os mutirões autogeridos desenvolvidos em São Paulo se assemelham ao conceito da *ayuda mutua* somente em seu estágio inicial, antes mesmo da inclusão como política pública na gestão do prefeito Mário Covas e da profissionalização pela gestão Luiza Erundina.

Os procedimentos autogestionários para produção da moradia foram sistematicamente adotados por aqui sem qualquer avaliação de contexto e ajuste dos meios[...], na medida em que a prática se estabelece como programa, as disfunções e incompatibilidades se explicitam: lá, organização sindical; aqui, movimento popular; lá, um plano e uma lei que regula a produção autogestionária de moradia em todo o país; aqui, programas que não compõem sequer uma política habitacional local; lá, cooperativas que, juridicamente, permitem o mútuo coletivo, a propriedade comum e sua comercialização regulada; aqui, associações comunitárias que, mal e mal mantêm sua condição como agente promotor que apenas atua como mediador temporário entre o agente financeiro e o mutuário final (Lopes, Rizek, 2005: 13).

Apesar de não haver dúvidas em relação à importância e qualidade da experiência uruguaia, a simples importação da ideia para o Brasil, sem a adoção de princípios básicos, como a propriedade coletiva das habitações e a efetivação de uma política habitacional unitária, gerou distorções no processo desenvolvido em São Paulo que não podem ser negadas. Na Fig. 7 sintetizam-se alguns quesitos abordados no artigo, importantes para se compreender as diferenças e as similaridades entre as duas experiências analisadas.

Elementos comparativos	Contexto Brasileiro – Fábrica Urbana	Contexto Uruguaio - <i>Hacer de Sur</i>
Legislação com foco em habitação	Legislação federal estruturada a partir da constituição de 1988, com aprimoramento através do Estatuto da Cidade (2001), SNHIS e FNHIS (2005), ATHIS (2008), PLANAB (2009). Apesar disso, a maior parcela dos projetos construídos nos últimos 10 anos foi através do PMCMV (2009), sem aderência com a forma proposta pelo PLANAB. A habitação se efetiva como projeto de governo .	Legislação federal construída na década de 1960, sendo a LNV (1968) a principal normativa que regula o modelo habitacional uruguaio. Mantém-se até hoje, mesmo com tentativas de descaracterização pelo governo militar (1973-1985). A habitação se efetiva como projeto de Estado .
Remuneração dos projetos	A remuneração oferecida pelo programa federal é fixa (1,5% do custo da obra para todos os projetos de arquitetura, ambientais e engenharia). Para manutenção dos profissionais, as famílias demandantes acabam por se cotizar para remunerar os profissionais. O trabalho social (2% do total da obra), é responsabilidade do movimento social, e não da assessoria.	A remuneração oferecida pelo programa federal é de até 7% do total da obra, excluindo o custo da terra e de mais alguns gastos fixos. Além dos projetos incluídos no valor de 7% (arquitetônico, ambiental, social), o programa disponibiliza mais 2% referentes a projetos especiais (cálculo de estrutura, saneamento e instalações elétricas). A cooperativa habitacional paga uma parte dos projetos antecipadamente, valor descontado quando o financiamento público é aprovado.
Busca pelos terrenos	Os terrenos são procurados pelo movimento social no mercado tradicional de imóveis. Eventualmente o movimento consegue acessar a alguma fonte pública para disponibilizar terrenos (município ou governo do estado). No MCMV-Entidades, a normativa do programa permitia a Compra Antecipada do terreno por parte do Movimento Social, mediante apresentação de documentação simplificada, agilizando o processo.	Os terrenos utilizados nos projetos podem ser adquiridos através de particulares ou pelas agências do governo. Duas vezes por ano a ANV disponibiliza uma carteira de terras para as cooperativas. O valor do terreno não pode superar 10% em relação ao total de empréstimo solicitado.
Formato de equipe	Equipe enxuta, com arquitetos e engenheiros, além de estagiários da mesma área. Quando necessário, técnicos de outras áreas são contratados pelo Movimento social. Os assistentes sociais fazem parte do quadro da entidade contratante, não da assessoria técnica.	Equipe de técnicos envolve além de arquitetos e engenheiros, assistentes sociais e advogados.
Duração dos processos	5 a 7 anos, em média, do início das tratativas até a conclusão das obras.	Mínimo 5 anos.
Propriedade da Moradia	No Brasil prevalece a adoção da propriedade individual dos imóveis de interesse social. Após concluída todas as etapas do processo - desde a organização dos futuros moradores, da OS, da assistência técnica, da obtenção do terreno, dos projetos, das aprovações, do financiamento e execução da obra - e de todos trâmites legais e pagamentos das parcelas devidas, o morador recebe o título de propriedade da UH.	A propriedade dos imóveis é coletiva. Após a conclusão de todas as fases do processo, a UH é escriturada para a cooperativa de habitação, que é a proprietária do imóvel. O associado é dono de uma cota e possui moradia enquanto estiver vinculado à cooperativa, não podendo alugar ou vender o imóvel. Se o morador deixar o imóvel, suas cotas serão vendidas, e ele receberá o valor investido, com retenção de 10% para um fundo comum da cooperativa.
Economia de Escala	No regime de construção por autogestão, com emprego de recursos próprios ou da EO para produção da habitação através de autoconstrução, mutirão ou administração direta, há efetiva redução de custos da obra, restrito àquele empreendimento. No caso da construção por cogestão, cuja execução das obras ocorre por meio de empreitada global, caso da Fábrica Urbana, não alcançam a mesma economia de custos, mas ainda assim menores que nos empreendimentos das demais modalidades do PMCMV.	A FUCVAM, como uma central de cooperativas, fortalece as demandas dos associados, com ações como a compra, manutenção e rodízio e empréstimos de equipamentos utilizados na construção civil, a instituição de uma central de compras de insumos para obras, a compra coletiva de grandes quantidades de materiais de construção para as diferentes cooperativas, ações que reduzem sobremaneira o custo de produção dos empreendimentos.

Fig. 7 – Comparativo entre os dois contextos apresentados – Fábrica Urbana/Brasil x *Hacer de Sur*/Uruguai. Fonte: do autor.

6. Considerações finais

As análises dessas duas práticas de assessorias técnicas evidenciam as peculiaridades e as especificidades de cada contexto. E, certamente, não permitem a transposição de práticas sem perpetrar graves equívocos, o que não pretende este estudo. Como demonstrou Lopes & Rizek (2005), a arriscada reprodução mecânica de procedimentos autogestionários para produção de moradias, resultou em ambiguidades e disfunções em programas locais. Evidenciam-se, por outro lado, apesar dos entraves, diversos aspectos exitosos dessas experiências, importantes para se compreender seu papel numa política participativa. Entre eles, o entendimento da importância da autogestão pelos movimentos por moradia, cuja atividade coletiva não se constituiria na simples capacitação, mas na formação assentada numa ética de solidariedade, democracia e justiça (FUCVAM, 2020), ou seja, objetivando a formação de sujeitos sociais.

Alguns dos procedimentos e normas sistematizados na Fig. 7, apresentam representações desses limites. Sem a pretensão de gerar hipóteses ou indicar o que seria melhor, ao compararmos os dois contextos, inclusive, também, os obstáculos vividos pela experiência uruguaia, transparece a importância da formulação social de políticas habitacionais vinculadas às políticas urbanas, ou seja, políticas de Estado com regras claras e com garantia de continuidade, para a obtenção de resultados duradouros e inclusivos. As legislações uruguaias, por exemplo, apresentam peculiaridades que garantem e regulam a prática autogestionária de moradia, além de oferecer subsídios, o que garantiu a manutenção duradoura das práticas de assessorias e autogestão promovidas pela FUCVAM. A propriedade coletiva dos imóveis, garantida legalmente, assim como a regulamentação jurídica dos procedimentos para as cooperativas e associados, determinam garantias de moradia e segurança legal, o que dificulta mudanças discricionárias dos governos, entre diversos outros aspectos aqui evidenciados.

Num momento histórico hoje vivenciado no país, recém-saídos de um golpe parlamentar e com ascensão de governo autoritário, em que diversas conquistas sociais e todos os programas habitacionais foram suprimidos ou refreados, em especial o MCMV-E, parece um contrassenso manter esse foco de análise. Mas foi, justamente, a escolha prioritária de extinção dessa modalidade Entidades do programa, que evidencia a sua relevância para as camadas populares. E, mesmo considerando as apropriadas críticas e limitações já formuladas ao programa, são essas experiências autogestionárias, demandadas pelos movimentos de moradia, um dos aspectos exitosos do programa geral. Portanto, é nesse cenário atroz, em que a violência e a criminalização dos movimentos populares tomam parte do cotidiano, que as ações que buscam resgatar e analisar, criticamente, as práticas democráticas progressistas, devem ser trazidas à reflexão.

7. Bibliografia

7.1 Livros, Artigos, Teses e Dissertações

BARAVELLI, J. E. (2007). O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo. Das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Doi: 10.11606/D.16.2007.tde-20052010-141433. (consulta: 06/02/2017).

BONDUKI, N. (2013). Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2016). Déficit habitacional no Brasil 2013-2014. Belo Horizonte. Disponível em: http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/doc_man/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficithabitacional-06-09-2016/file (consulta: 10/02/2020).

FYNN, C. (1999). *El Asesoramiento Técnico*. Em NAHOUM, B. (org.), *Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua Uruguayas: Una historia con quince mil protagonistas*. Sevilla: Consejería de Obras Públicas y Transportes; Montevideo: Intendencia Municipal.

LOPES, J. M.; RIZEK, C. (2005). O mutirão autogerido como procedimentos inovador na produção da moradia para os pobres: uma abordagem crítica. São Paulo: Finep/ Usina/ Cenedic. Disponível em: http://www.habitare.org.br/doc/docs_revista/artigoFinep_usina.pdf (consulta: 15/06/2017).

NUNES, A. C. (2017). Assessoria Técnica em Arquitetura e Urbanismo no Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades: O caso da Fábrica Urbana (São Paulo). Florianópolis. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/188698/PARQ0285-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y> (consulta: 20/11/2019).

MARICATO, E. (2010). O estatuto da cidade periférica. EM: CARVALHO, C. S. e ROSSBACH, A. [org.]. *O Estatuto da Cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades.

RONCONI, R. L. N. (1995). Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários com organização da força de trabalho em regime de mutirão: o programa FUNAPS Comunitário. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) – Departamento de Arquitetura da Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos. Disponível em: http://www.athis.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RONCONI_Dissertacao.pdf (consulta: 10/04/2017).

7.2. Fontes eletrônicas

FÁBRICA URBANA (2016). Site de Assessoria Técnica. Disponível em: <http://faburb.com.br/> (consulta: 15/09/2016).

FUCVAM (Federación Uruguay de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua). Revista El Solidário. Junio, 2020. Disponível em: <https://www.fucvam.org.uy/el-solidario/> (consulta: 25/07/2020).

HACER DESUR (2017). Site do *Instituto de Asistencia Técnica Hacer Desur*. Montevideo, Uruguai. Disponível em: <http://www.hacerdesur.com.uy/que-es-hacer-desur/> (consulta: 27/06/2017).

MVOTMA (2020). *Certificado de Capacidad de Asesoramiento IAT Hacer de Sur*. Disponível em: <https://app.mvotma.gub.uy/preinscriptorprod/servlet/acca?15,9598> (consulta: 02/02/2020).

NAHOUM, B. (2012). Entrevista com Benjamín Nahoum (FUCVAM). Site: Cidade - Centro de assessoria e estudos urbanos. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/nph/ong/?p=1532> (consulta: 06/07/2017).

7.3. Entrevistas

TERRA, Gabriel. Perguntas sobre os *Institutos de Asistencia Técnica* do Uruguai [mensagem pessoal], 09 ago. 2017.