

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ANNA CAROLINA LUCCA SANDRI

POLÍTICAS DE PRODUÇÃO DE MORADIA POR ORGANIZAÇÕES COLETIVAS NO
BRASIL E NO URUGUAI: ENTRE A PROPRIEDADE INDIVIDUAL COMO GARANTIA
E O COOPERATIVISMO HABITACIONAL COMO PROTEÇÃO

CURITIBA

2020

ANNA CAROLINA LUCCA SANDRI

POLÍTICAS DE PRODUÇÃO DE MORADIA POR ORGANIZAÇÕES COLETIVAS NO
BRASIL E NO URUGUAI: ENTRE A PROPRIEDADE INDIVIDUAL COMO GARANTIA
E O COOPERATIVISMO HABITACIONAL COMO PROTEÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade
Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do
título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Prestes Pazello

Coorientadora: Prof^ª. Dra. Daniele Regina Pontes

CURITIBA

2020

S219p

Sandri, Anna Carolina Lucca

Políticas de produção de moradia por organizações coletivas no Brasil e no Uruguai: entre a propriedade individual como garantia e o cooperativismo habitacional como proteção [meio eletrônico] / Anna Carolina Lucca Sandri. - Curitiba, 2020.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2020.

Orientador: Ricardo Prestes Pazello.

Coorientadora: Daniele Regina Pontes.

1. Direito a moradia - Brasil. 2. Direito a moradia - Uruguai.
3. Cooperativas de habitação. 4. Movimentos sociais. I. Pazello, Ricardo Prestes. II. Pontes, Daniele Regina. III. Título. IV. Universidade Federal do Paraná.

CDU 347.254

**Catalogação na publicação - Universidade Federal do Paraná
Sistema de Bibliotecas - Biblioteca de Ciências Jurídicas
Bibliotecário: Pedro Paulo Aquilante Junior - CRB 9/1626**

ATA Nº97

ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE MESTRADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM DIREITO

No dia dez de junho de dois mil e vinte às 15:00 horas, na sala REMOTA, CONFORME AUTORIZA PORTARIA 36/2020-CAPES, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de dissertação da mestrandia **ANNA CAROLINA LUCCA SANDRI**, intitulada: **POLÍTICAS DE PRODUÇÃO DE MORADIA POR ORGANIZAÇÕES COLETIVAS NO BRASIL E NO URUGUAI: ENTRE A PROPRIEDADE INDIVIDUAL COMO GARANTIA E O COOPERATIVISMO HABITACIONAL COMO PROTEÇÃO**, sob orientação do Prof. Dr. RICARDO PRESTES PAZELLO. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: RICARDO PRESTES PAZELLO (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), MADIANITA NUNES DA SILVA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), JOSÉ ANTÔNIO PERES GEDIEL (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de mestre está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, RICARDO PRESTES PAZELLO, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 10 de Junho de 2020.

Assinatura Eletrônica

10/06/2020 18:16:27.0

RICARDO PRESTES PAZELLO

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

10/06/2020 18:12:05.0

MADIANITA NUNES DA SILVA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

10/06/2020 18:48:58.0

JOSÉ ANTÔNIO PERES GEDIEL

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DIREITO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **ANNA CAROLINA LUCCA SANDRI** intitulada: **POLÍTICAS DE PRODUÇÃO DE MORADIA POR ORGANIZAÇÕES COLETIVAS NO BRASIL E NO URUGUAI: ENTRE A PROPRIEDADE INDIVIDUAL COMO GARANTIA E O COOPERATIVISMO HABITACIONAL COMO PROTEÇÃO**, sob orientação do Prof. Dr. RICARDO PRESTES PAZELLO, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 10 de Junho de 2020.

Assinatura Eletrônica

10/06/2020 18:16:27.0

RICARDO PRESTES PAZELLO

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

10/06/2020 18:12:05.0

MADIANITA NUNES DA SILVA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

10/06/2020 18:48:58.0

JOSÉ ANTÔNIO PERES GEDIEL

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha mãe por estar sempre presente e minha irmã pela ajuda com planilhas e tabelas. Também agradeço alguns amigos importantes nesse processo, dentre os quais se incluem: Isa, Pedro, MT, Jana, Jean, Fer Maria, Leti, Fernan, Lucas, Ana Keil, Gustavo e as majupianas que me acompanham desde a graduação.

Sou grata à Turma Nilce de Souza Magalhães por mexer nos pilares da Santos Andrade e tornar a universidade pintada de povo.

No processo de elaboração da dissertação foram essenciais os espaços de discussões coletivas nos seguintes grupos de pesquisa: NEFIL, NDCC, DICIT e Pro-Polis. Também foram fundamentais as discussões realizadas no XVIII ENANPUR, no Congresso de 20 anos do Observatório das Metrópoles, no IX Encontro de Pesquisa Empírica em Direito e no VII Seminário do IPDMS, principalmente nos debates do Grupo de Trabalho Cidade e Direito.

Aos arquitetos José Freitas e Victoria Steglich pela contribuição com dados para a presente pesquisa.

Aos servidores e professores da universidade, dentre os quais cabe uma menção especial para Liana, Gediel, Ricardo Pazello, Dani, Celso, Angela e Katya. À Dani e ao Ricardo Pazello cabe um agradecimento especial por terem aceitado a árdua tarefa de me orientarem, pela generosidade na orientação e pela paciência com minha indisciplina. Ao Gediel e à Madianita pelas considerações na banca, que contribuíram muito para a pesquisa.

Por fim, agradeço ao povo brasileiro pela oportunidade em estudar em uma universidade pública e de dedicação integral a essa pesquisa, mediante uma bolsa da CAPES, durante os dois anos de mestrado¹.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo comparar as políticas de produção habitacional por organizações coletivas no Brasil e no Uruguai, no tocante à propriedade, financiamento e personalidade jurídica. Essa produção habitacional é afetada por um modelo de acumulação dependente, que produz uma transferência de mais-valia dos países periféricos para os centrais, consequentemente os países dependentes adotam como mecanismo de compensação a superexploração da força de trabalho, que se expressa na habitação pela predominância da autoconstrução, e pela centralização e concentração de capitais, em que se insere o mercado imobiliário. O modelo uruguaio de produção de moradia por organizações coletivas baseia-se no financiamento e propriedade coletivos e na adoção da forma jurídica cooperativa. Enquanto isso, no Brasil, financiamento e propriedade são individuais e a personalidade jurídica predominante é a associação. Por isso, no modelo brasileiro a vinculação entre propriedade individual e o sistema de crédito proporciona maior circulação da terra, utilizada como garantia em face à inadimplência dos mutuários. Portanto, o que se assegura não é o acesso à moradia dos destinatários dos programas habitacionais, mas sim a possibilidade do banco executar os inadimplentes no financiamento.

Palavras-chave: Direito à moradia; Cooperativismo habitacional; Movimentos sociais; Brasil; Uruguai.

ABSTRACT

The current research aims to compare housing production policies by collective organizations in Brazil and Uruguay with respect to property, financing and legal personality. This housing production is affected by a dependent accumulation model, which produces a transfer of surplus value from peripheral to central countries, consequently dependent countries adopt as a compensation mechanism the overexploitation of the workforce, which is expressed in housing by the predominance of self-construction, and by the centralization and concentration of capital, in which the real estate Market is inserted. The Uruguayan model of housing production by collective organizations is based on collective financing and ownership and the adoption of the cooperative legal form. Meanwhile, in Brazil, financing and ownership are individual and the predominant legal personality is the association. Therefore, in the Brazilian model, the link between individual property and the credit system provides greater circulation of land, used as collateral in the face of default by borrowers. There, what is ensured is not access to the right to housing for recipients of housing programs, but rather the possibility for the bank to execute defaulters in financing.

Keywords: Housing rights; Housing cooperatives; Social movements; Brazil; Uruguay.

RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo comparar las políticas de producción de viviendas por las organizaciones colectivas en Brasil y Uruguay, con respecto a la propiedad, el financiamiento y la personalidad jurídica. Esa producción de vivienda es afectada por un modelo de acumulación dependiente, que produce una transferencia de plusvalía de los países periféricos a los centrales, en consecuencia los países dependientes adoptan como mecanismo de compensación la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, que se expresa en la vivienda por el predominio de la autoconstrucción, y la centralización y concentración de capital, en el que se inserta el mercado inmobiliario. El modelo uruguayo de producción de viviendas por organizaciones colectivas se basa en el financiamiento y propiedad colectivos y la adopción de la forma jurídica cooperativa. Mientras que en Brasil, el financiamiento y la propiedad son individuales y la personalidad jurídica predominante es la asociación. Por lo tanto, en el modelo brasileño el vínculo entre la propiedad individual y el sistema de crédito proporciona una mayor circulación de la tierra, utilizada como garantía ante el incumplimiento por parte de los prestatarios. Por lo tanto, lo que se garantiza no es el acceso a la vivienda para los beneficiarios de los programas de vivienda, sino la posibilidad de que el banco ejecute a los morosos en el financiamiento.

Palabras-clave: Derecho a la vivienda; Cooperativas de vivienda; Movimientos Sociales; Brasil; Uruguay.

LISTA DE FLUXOGRAMAS

Fluxograma 1 - Destinação de áreas da União para o FNHIS – Entidades	108
--	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição dos empreendimentos contratados pelo PCS (2005-2010).....	73
Gráfico 2 - Distribuição das unidades habitacionais contratadas pelo PCS (2005-2010).....	74
Gráfico 3 - Distribuição dos empreendimentos nas modalidades do Programa Crédito Solidário (2005-2010)	77
Gráfico 4 - Distribuição dos empreendimentos selecionados no PMCMV-E (2009-2016).....	86
Gráfico 5 - Distribuição das unidades habitacionais no PMCMV-E (2009-2016).....	87
Gráfico 6 - Distribuição dos empreendimentos nas modalidades do PMCMV-E (2009-2016)	97
Gráfico 7 - Número de obras de cooperativas de moradia por ano de início (Uruguai, 2000-2015).....	132
Gráfico 8 - Personalidade jurídica no PCS (2005-2010).....	191
Gráfico 9 - Personalidade jurídica no PMCMV-E (2009-2016)	192

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Limite máximo de renda familiar bruta do PCS (2004-2008)	67
Quadro 2 - Valores Máximos do Financiamento do PCS (2004-2008)	75
Quadro 3 - Modalidades do PCS (2004-2008)	76
Quadro 4 - Empreendimentos do PCS que utilizaram imóveis públicos (2005-2010)	78
Quadro 5 - Limite de renda familiar bruta do PMCMV-E (2009-2018)	83
Quadro 6 - Síntese das regras de financiamento do PCS e do PMCMV-E	85
Quadro 7 - Valores máximos de operação por unidade habitacional do PMCMV-E (2009-2018)	89
Quadro 8 - Modalidades do PMCMV-E (2009-2018)	94
Quadro 9 - Empreendimentos do PMCMV-E selecionados na modalidade “construção em terreno doado” (2009-2016)	99
Quadro 10 - Utilização de imóveis da Administração Pública Federal em empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades (2009-2016)	100
Quadro 11 - Utilização de imóveis da Administração Pública estadual no PMCMV-E (2009-2016)	101
Quadro 12 - Utilização de imóveis dos municípios no PMCMV-E (2009-2016)	101
Quadro 13 - Comparação entre as políticas de produção de moradia por organizações coletivas no Brasil e no Uruguai	164

LISTA DE SIGLAS

ACC- Associação dos Cortiços do Centro

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AGB - Associação dos Geógrafos Brasileiros

APSM – Programa de Ação de Produção Social de Moradia

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BHU - Banco Hipotecario del Uruguay

BNH – Banco Nacional de Habitação

BPS - Banco de Previsión Social

CAAP - Centro de Assessoria à Autogestão Popular

CADMUT - Cadastro Nacional de Mutuários

CCFDS – Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social

CCU – Centro Cooperativista Uruguayo

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo

CDRU - Concessão de Direito Real de Uso

CEBs - Comunidades Eclesiais de Base

CENDHEC - Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social

CEPPUR/UFPR – Planejamento e Políticas Urbanas e Regionais

CFESS - Conselho Federal do Serviço Social

CHAF - Cooperativas Habitacionais Autofinanciáveis

CIDE – Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico

CIVIS - Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social

CMP – Central de Movimentos Populares

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

CNT – Convención Nacional de Trabajadores

CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores

CONAPRO - Concertación Nacional Programática

CUEM – Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

DAP - Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

DICIT/UFPR – Direito, Terra e Cidade

DINAVI - Dirección Nacional de Vivienda

ENASU - Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano

FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

FBES - Fórum Brasileiro de Economia Solidária

FCVS - Fundo de Compensação de Variações Salariais

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FECovi - Federación de Cooperativas de Vivienda de Usuarios por Ahorro Previo

FENAE - Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica

FENEA - Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FIDEL - Frente Izquierda de Liberación

FISENGE - Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia

FJP – Fundação João Pinheiro

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNA - Nacional dos Arquitetos e Urbanistas

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação Social

FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana

FONAVI - Fondo Nacional de Vivienda

FOROSO - Fondo Rotatorio Solidario para la Cartera de Tierras

FUCVAM - Federación Uruguay de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua

FUNAPS - Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações Subnormais

GIDUR – Gerência de Apoio ao Desenvolvimento Urbano

HABITAT ONU – Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos

IAT - Instituto de Asistencia Técnica

IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBASE - Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICC - Índice de Costos de la Construcción

INOCOOP – Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

INVE - Instituto Nacional de Viviendas Económicas

IPC - Índice de Precios de Consumo

IPDMS - Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

ITERJ - Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro

IVA - Impuesto al Valor Agregado

LMEO - Linha Média das Enchentes Ordinárias

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MEF - Ministerio de Economía y Finanzas

MIJARC - Movimiento Internacional de la Juventud Agraria Católica

MLB - Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas

MNRU – Movimento Nacional de Reforma Urbana

MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia

MPF – Ministério Público Federal

NDCC/UFPR – Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania

NEFIL/UFPR – Núcleo de Estudos Filosóficos

ONG – Organização não Governamental

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PCS - Programa Crédito Solidário

PCD – Partido Democrata Cristiano

PDISP - Portarias de Declaração de Interesse Público

PIT - Plenário Intersindical de Trabalhadores

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

PMCMV – E - Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAD – Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PÓLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais

Pro-Polis/UFPR - Núcleo de Estudos de Direito Administrativo, Urbanístico, Ambiental e do Desenvolvimento

Profilurb – Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

Promorar – Programa Federal de Erradicação da Sub-habitação

PT – Partido dos Trabalhadores

SENAES - Secretaria Nacional de Economia Solidária

RFFSA – Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima

SERASA – Centralização de Serviços dos Bancos

SERPAJ - Servicio Paz e Justicia Uruguay

SIFEMA - Sindicato das Indústrias de Ferro Gusa do Maranhão

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNPU - Secretaria Nacional de Programas Urbanos

SPC – Serviço de Proteção ao Crédito

SPU - Secretaria do Patrimônio da União

SUNCA - Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos

TAC – Termo de Ajuste de Conta

TCU – Tribunal de Contas da União

UMISA - Unión Metalúrgica Industrial del Sur Sociedad Anónima

UI – Unidad Indexada

UR – Unidad Reajutable

UNMP – União Nacional de Luta por Moradia

VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A.

ZEIS - Zona Especial de Interesse Social

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Programa Minha Casa, Minha Vida – Julho 2009 a julho de 2018.....	82
Tabela 2 - Valores de taxaço (UR) segundo sistema construtivo e quantidade de dormitórios	140
Tabela 3 - Rendimento máximo do lar em UR por quantidade de integrantes	146
Tabela 4 - Afeta��o dos rendimentos do núcleo familiar na Regulamenta��o de 2008 e Convênio Fide 1	148
Tabela 5 - Afeta��o de rendimentos por núcleo familiar na Regulamenta��o 1994 e no Convênio 2008.....	149
Tabela 6 - CBA para Montevideú, Interior Urbanos e Interior Rural em dezembro de 2019	149
Tabela 7 - CBT para Montevideú, Interior Urbano e Interior Rural em dezembro de 2019..	149
Tabela 8 - Prédios postulados e adjudicados no marco dos chamados anuais a cooperativas interessadas em postular imóveis da CIVIS (2011-2019)	158
Tabela 9 - Despesas com moradia atual: valor e comprometimento da renda familiar, por intervalos de renda dos moradores de empreendimentos do MCMV-faixa 1 no Estado de São Paulo, 2013	173

SUMÁRIO

Introdução	21
2. Contexto estrutural e conjuntural da produção de moradia por organizações coletivas no Brasil e no Uruguai	26
2.1. Acumulação dependente na América Latina	26
2.2. Capitalismo dependente e habitação: autoconstrução no Brasil e no Uruguai	38
2.3. Produção de moradia por organizações coletivas	45
3. Políticas de produção habitacional por organizações coletivas no Brasil	56
3.1. Processo de construção das políticas habitacionais por organizações coletivas no Brasil	56
3.2. “Crédito Solitário”: a saga das entidades em busca de financiamento	67
3.2.1 A inexistência de política fundiária no Programa Crédito Solidário: as entidades vão ao mercado	75
3.3 Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades	82
3.3.1 A peregrinação das entidades em busca de terra no <i>boom</i> imobiliário do “Minha Casa, Minha Vida”	88
3.4. Destinação de imóveis da União para políticas de produção de moradia por entidades coletivas	105
4. Política de cooperativismo habitacional no Uruguai	114
4.1. Processo de construção da política habitacional pelo movimento cooperativo	114
4.2. Modo de funcionamento das cooperativas de usuários	133
4.3. Política de financiamento para cooperativas habitacionais	138
4.4. A concessão de terras públicas para as cooperativas habitacionais	150
4.4.1 Carteira de Terras da Intendência de Montevideu	151
4.4.2. <i>Cartera de Inmuebles para la Vivienda de Interés Social</i> – CIVIS	156
5. Distinções entre as políticas de produção de moradia por organizações coletivas no Brasil e no Uruguai	163
5.1. Modelos de Financiamentos	165

5.2. Propriedade coletiva e terra pública X propriedade individual e terra comprada	177
5.3. O papel ocupado pelo trabalho mutirante e as implicações da adoção da forma jurídica associação ou cooperativa	182
5.3.1 Implicações da forma jurídica adotada pelas organizações coletivas: cooperativismo x associativismo.....	188
Considerações finais	199
Referências bibliográficas	215
Referências Legislativas	232

Introdução

Conforme dados da Fundação João Pinheiro (FJP)², em 2015, o déficit habitacional³ no Brasil abrangia por volta de 6,4 milhões de domicílios, porém, também era elevado o número de domicílios vagos⁴ que correspondia em torno de 7,9 milhões de unidades habitacionais, dos quais aproximadamente 7 milhões podiam ser ocupados imediatamente e cerca de 1 milhão estavam em reforma ou construção, segundo informações da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios de 2015 (FJP, 2018, p. 33 e 37). Da mesma forma, no Uruguai, o déficit habitacional era estimado em 38 mil unidades habitacionais, enquanto os imóveis desocupados vagos equivaliam a 43 mil unidades habitacionais (COURIEL; MENÉNDEZ, 2014, p. 12).

Em ambos os países ainda maior que o déficit habitacional, que implica necessariamente na construção de novas unidades habitacionais para a solução dos problemas relacionados à moradia, é a inadequação de domicílios urbanos⁵, que envolve problemas relativos à qualidade de vida dos moradores, não condizente com o estoque de habitações existentes (FJP, 2018, p. 13), exigindo que as intervenções realizadas não sejam apenas a sua reposição (ROYER, 2009, p. 153). Dessa forma, no Brasil, somente a carência de infraestrutura abarcava por volta de 7,2 milhões de domicílios duráveis (FJP, 2018, p. 55), já no Uruguai apenas a demanda por saneamento básico correspondia à 240 mil unidades habitacionais (COURIEL; MENÉNDEZ, 2014, p. 13).

Para comparar as distintas necessidades habitacionais nesses países é necessário considerar a diferença populacional, já que o Uruguai possuía cerca de 3,3 milhões de

² A Fundação João Pinheiro foi criada em 1969 e é uma instituição de ensino e pesquisa vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, realizando “estudos básicos para conhecimento da realidade econômica e social do estado e suas regiões; planejamento regional, municipal e metropolitano; elaboração de projetos e estratégias de desenvolvimento setorial e regional; proposição, análise e avaliação de políticas públicas; apoio ao desenvolvimento organizacional e institucional público e privado; pesquisas e projetos relacionados à preservação da memória e do patrimônio histórico e cultural e atividades de extensão e apoio ao desenvolvimento dos municípios” (FJP, 2020, online).

³ Segundo a Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional engloba habitações precárias, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo de domicílios alugados (FJP, 2018, p. 19 e 20).

⁴ Conforme o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o imóvel vago estava desocupado na data da pesquisa, diferenciando-se da unidade fechada, que é aquela ocupada, mas que não foram encontrados moradores na realização da pesquisa (FJP, 2018, p. 37).

⁵ De acordo com a metodologia utilizada pela FJP, a inadequação de domicílios urbanos duráveis envolve a inadequação fundiária, domicílio sem banheiro, carência de infraestrutura, adensamento excessivo e cobertura inadequada (FJP, 2018, p. 52).

habitantes, no Censo de 2011 (COURIEL, MENÉNDEZ, 2014, p. 9), enquanto a população brasileira no Censo de 2010 era de aproximadamente 190,8 milhões de habitantes (IBGE, 2020b). Mesmo considerando essa distinção no tamanho populacional, o déficit habitacional é expressivo em ambas as realidades, porém, menor do que o número de casas desocupadas, ou seja, o problema da falta de moradia não é proveniente de uma incapacidade do setor da construção civil em fazer casas, mas sim da exclusão de parcelas da população de terem acesso à habitação.

Em face dessa realidade de exclusão de parcela significativa da população brasileira e uruguaia do acesso à moradia digna é que se torna o estudo das políticas de produção habitacional por organizações coletivas relevante, especialmente pelo protagonismo nas organizações populares, de modo a comprovar a capacidade que o povo tem de construir habitação de qualidade. Como o cooperativismo habitacional uruguaio é visto como referência no Brasil pelos movimentos sociais e profissionais progressistas nesse campo, o objeto dessa pesquisa foi comparar as políticas de produção habitacional por organizações coletivas no Brasil e no Uruguai, principalmente no tocante à propriedade, financiamento, terra e personalidade jurídica.

Para o estudo desse objeto de pesquisa foi adequado adotar como inspiração o método materialista histórico, principalmente pela compreensão de que a teoria busca compreender seu objeto em sua existência real e efetiva, independente das aspirações do pesquisador, portanto, “a teoria é, para Marx, a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa: pela teoria, o sujeito reproduz em seu pensamento a estrutura e dinâmica do objeto que pesquisa” (NETTO, 2011, p. 20).

Nesse sentido, a existência do objeto de pesquisa independe do pesquisador, ainda que nas ciências sociais, o sujeito está envolvido no seu objeto, de modo a inviabilizar qualquer tentativa de neutralidade (NETTO, 2011, p. 22 e 23). Portanto, o pesquisador assume um papel ativo, já que assume o objetivo de compreender não somente a sua aparência, “mas a sua essência, a sua estrutura e a sua dinâmica (mais exatamente: para apreendê-lo como um processo), o sujeito deve ser capaz de mobilizar um máximo de conhecimentos criticá-los, revisá-los e deve ser dotado de criatividade e imaginação” (NETTO, 2011, p. 25).

Com isso, a influência do materialismo histórico perpassou pela tentativa de compreender a realidade do modo como efetivamente ela é. Essa perspectiva não inviabiliza

um papel ativo por parte do pesquisador, pois nas ciências sociais não é possível a neutralidade. Desse modo, a produção científica é concebida do seguinte modo:

A produção de saberes é, também, uma trincheira com projetos antagônicos em disputa. Isso porque o conhecimento científico é uma construção social, historicamente localizada. Como dimensão da vida social e humana é, necessariamente, contingente, isto é, temporal e espacialmente situado e vincula-se a relações sociopolíticas e estruturas econômicas determinadas, ligadas, por sua vez, a concepções de mundo específicas. É desse este entendimento que se invalida aquela universalidade que, aparentemente, permeia o discurso científico e descobre-se que toda ou todo teórico ou cientista social está perpassado e reproduz interesses sociais e políticos, consicente ou inconscientemente. A ou o pesquisador que toma consciência da ligação entre o conhecimento e as contradições sociais passa a questionar para que pesquisa, para quem produzir conhecimento e como se constrói ciência (JAUMONT, VARELLA, 2016, p. 417).

Por isso, em razão da impossibilidade de neutralidade da ciência, a presente pesquisa partiu do pressuposto de que a ciência deve ser colocada à disposição da causa popular, compreendendo “um esforço de conter a dominação imperialista e a exploração oligárquica tradicional, por um lado, e, por outro como um meio de afiançar e dinamizar as organizações autenticamente populares, equipando-as ainda melhor para atingirem seus objetivos” (BONILLA e outros, 2001, p. 137).

Essa concepção perpassou pela escolha do objeto de pesquisa, em decorrência da extrema precariedade das condições habitacionais na América Latina, da opção pela comparação entre dois modelos latino-americanos, buscando evitar a transposição mecânica de modelos eurocêntricos incompatíveis com a realidade desse continente e pela visibilização das lutas de movimentos de moradia no Brasil e no Uruguai. Para isso foram utilizados como materiais de pesquisa a revisão bibliográfica e dados provenientes de órgãos públicos.

Desse modo, a dissertação foi influenciada pela participação em espaços de discussão coletiva que buscam a difusão do pensamento crítico. Nesse sentido, o NDCC/UFPR – Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania ocupa um papel importante em difundir o debate sobre o cooperativismo, especialmente na análise crítica ao papel desempenhado pela OCB – Organização das Cooperativas Brasileira, e na insuficiência da legislação cooperativa para abranger as cooperativas populares. Também foram importantes os debates realizados no NEFIL/UFPR – Núcleo de Estudos Filosóficos, relativamente aos acúmulos sobre teoria marxista da dependência e do direito, no Pro-Polis/UFPR – Núcleo de Estudos de Direito Administrativo, Urbanístico, Ambiental e do Desenvolvimento, no tocante ao direito urbanístico, e ao grupo de pesquisa em Planejamento e Políticas Urbanas e Regionais –

CEPPUR/UFPR, especificamente à linha de pesquisa DICIT – Direito, Terra e Cidade, que propiciou um rico diálogo interdisciplinar sobre a questão do acesso à terra para provisão habitacional. Também cabe menção ao IPDMS – Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais pelos debates sobre pensamento crítico na América Latina e pelo Grupo de Trabalho Cidade e Direito, cujas reflexões permearam de algum modo essa pesquisa.

Tendo em vista a influência do capitalismo na América Latina no desenvolvimento dessas políticas, o primeiro capítulo da presente pesquisa se propôs a analisar a acumulação dependente no continente latino-americano e seus impactos na moradia no Brasil e no Uruguai. Por isso, foram utilizadas as definições de Marx sobre acumulação originária, o conceito de David Harvey sobre acumulação por espoliação e os teóricos marxistas da dependência, dentre os quais se incluem Ruy Mauro Marini, Vânia Bambirra e André Gunder Frank.

Nesse primeiro capítulo também se refletiu sobre os impactos da superexploração da força de trabalho na habitação, principalmente no papel da autoconstrução, de modo a relacionar a moradia com os processos de acumulação, mediante o conceito de espoliação urbana. Em razão da situação habitacional da América Latina demandar políticas habitacionais, dentre as quais se inserem as geridas por organizações coletivas, debateu-se sobre a pertinência da utilização do termo “produção social de moradia” para designar essas experiências e sobre a autogestão no âmbito da habitação.

O segundo capítulo teve o intuito de retomar o processo de construção e consolidação das políticas de produção habitacional por organizações coletivas no Brasil, aprofundando-se nas duas principais políticas federais em áreas urbanas, que foram o Programa Crédito Solidário (PCS) e o Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades (PMCMV-E), especialmente no modo como a terra foi acessada nesses programas. Por fim, refletiu-se sobre a destinação dos imóveis da União para essas políticas, tendo em vista o elevado número de imóveis desocupados e pela existência de um esforço governamental para que esses bens fossem utilizados nas políticas habitacionais durante os governos federais do Partido dos Trabalhadores.

Já o terceiro capítulo teve como propósito apresentar as origens do cooperativismo habitacional no Uruguai, o processo de construção e consolidação da política de financiamento do cooperativismo habitacional, ressaltando o importante papel exercido pelo movimento de moradia. Também se buscou apresentar o modelo de estruturação do

cooperativismo habitacional, centrando-se nas cooperativas de usuários e na política de financiamento habitacional, inclusive o modelo de concessão de subsídios. Por fim, foi trazida a experiência das carteiras de terras, por meio da qual são destinados imóveis públicos para as políticas de moradia.

Finalmente, o último capítulo comparou as políticas de produção de moradia por organizações coletivas no Brasil e no Uruguai, a partir dos critérios do financiamento, propriedade, acesso à terra e forma jurídica adotada. A temática dos impactos sofridos pelo neoliberalismo percorreu esse capítulo, especialmente nas políticas habitacionais e na utilização do trabalho mutirante. Na comparação entre os modelos de financiamento utilizou-se do aporte teórico de Pachukanis, em que o direito é entendido como uma relação social entre sujeitos que viabiliza a circulação de mercadorias, consequentemente a propriedade não implica um vínculo orgânico entre coisa e proprietário, mas sim a garantia de que o capital seja livre para circular.

2. Contexto estrutural e conjuntural da produção de moradia por organizações coletivas no Brasil e no Uruguai

A produção de moradia por organizações coletivas possibilita a adoção de autogestão, que propicia a gestão do processo produtivo pelos futuros moradores. Essa produção habitacional é impactada pela acumulação dependente, decorrente da transferência de mais-valia dos capitais periféricos para os centrais, que resulta na superexploração do trabalho, em que a classe trabalhadora somente tem acesso à habitação mediante a autoconstrução, e pela concentração de capital no ramo imobiliário, que provocam a formação de um estoque de terras, dificultando a produção habitacional pelas organizações coletivas.

Desse modo, no primeiro item será analisado em que consiste o processo de acumulação dependente, de modo a refletir sobre o seu impacto no desenvolvimento das políticas habitacionais uruguaias e brasileiras. Em seguida será debatido que a acumulação possui como efeito a espoliação urbana, em que o Estado prioriza o direcionamento de recursos para a acumulação de capital, em detrimento do fornecimento de serviços indispensáveis para a reprodução da classe trabalhadora, gerando assim inúmeras necessidades habitacionais a serem atendidas, de modo que a produção habitacional por organizações coletivas se configura como uma importante forma de acesso à moradia.

2.1. Acumulação dependente na América Latina

Para o desenvolvimento do capitalismo foi necessário um processo de acumulação originária, que foi explanado por Marx (2013). A partir desse pressuposto, David Harvey (2005) defende que a acumulação originária é permanente e contínua, denominando esse processo de “acumulação por espoliação”. Em razão da necessidade de analisar o desenvolvimento do capitalismo na América Latina é fundamental a contribuição dos autores da Teoria Marxista da Dependência, como Ruy Mauro Marini, André Gunder Frank e Vânia Bambirra, a fim de abordar as especificidades da acumulação dependente na América Latina. A partir daí será possível refletir sobre os impactos dos processos de acumulação nas políticas habitacionais no Brasil e no Uruguai.

Para Marx (2013, p. 785 e 808), como o capitalismo exigiu enormes quantidades de capital e força de trabalho houve uma acumulação originária, que na Europa ocorreu, dentre

outros meios, pela expropriação das terras dos camponeses, de forma que em razão dessa expulsão foram obrigados a se submeter ao trabalho assalariado.

Nesse sentido, o problema da habitação iniciou com o surgimento da classe trabalhadora, pois “faz parte do secular processo de acumulação primitiva do capital e de separação forçada de parte do povo de todas as formas de se reproduzir que não fossem através da venda de sua força de trabalho” (PERES; TONIN, 2015, p. 4).

Marx (2013, p. 821) também apontou os seguintes momentos como constitutivos da acumulação originária⁶:

A descoberta das terras auríferas e argentíferas na América, o extermínio, a escravização e o soterramento da população nativa nas minas, o começo da conquista e saqueio das Índias Orientais, a transformação da África numa reserva para a caça comercial de peles-negras caracterizam a aurora da era da produção capitalista. Esses processos idílicos constituem momentos fundamentais da acumulação primitiva.

Portanto, as colônias da América contribuíram para a ampliação do fluxo de mercadorias e expansão dos meios de pagamento necessários para tornar possível a Revolução Industrial, em decorrência da necessidade de insumos agrícolas para o desenvolvimento industrial. Nesse sentido, o fornecimento dos produtos das colônias permitiu maior especialização na atividade industrial, possibilitando o aprofundamento da divisão do trabalho e a especialização dos países industriais como produtores de manufaturas (MARINI, 2000, p. 108 e 111).

A partir do século XIX teve início a dependência, em que a América Latina inseriu-se na divisão internacional do trabalho, cumprindo a função de produção de matérias-primas. Com isso, há o crescimento da classe trabalhadora nos países centrais e elevação da produtividade, ampliando a demanda por insumos (MARINI, 2000, p. 109 e 112).

Em decorrência da diminuição dos preços dos produtos primários no mercado mundial há redução no valor de reprodução da força de trabalho nos países industriais, o que propiciou o aumento da mais-valia relativa nos países centrais, já que a acumulação vincula-se mais ao acréscimo da capacidade produtiva do trabalho do que apenas a exploração do trabalhador, possibilitando o deslocamento do eixo de acumulação da mais-valia absoluta para relativa nos países do capitalismo avançado, enquanto na América Latina o desenvolvimento da produção

⁶ Ricardo Pazello (2016a, p. 68) defendeu a utilização do termo “acumulação originária”, ao invés de primitiva, em decorrência de que a violência histórica que implicou o surgimento do capitalismo é representada pela ideia de originariedade e a expressão “primitiva” carrega um peso etnocêntrico, já que convencionalmente esse termo foi utilizado para designar as regiões fora da Europa e o feudalismo.

que permite essa mudança qualitativa ocorre mediante a maior exploração do trabalhador (MARINI, 2000, p. 112 e 113).

Em razão da perda de renda no comércio internacional, os países da América Latina estabelecem um mecanismo de compensação contra a transferência de valor dos países periféricos para os centrais, fundada na maior exploração do trabalhador, e não no incremento da capacidade produtiva. Havendo assim uma superexploração do trabalhador, em que se adotam os seguintes mecanismos: ampliação da jornada de trabalho, intensificação do trabalho e redução do consumo normal do trabalhador para além dos limites normais, de modo que o fundo necessário do trabalhador é transferido para o fundo de acumulação capitalista (MARINI, 2000, p. 123 e 124).

Desse modo, o subdesenvolvimento é resultado histórico das relações entre satélites subdesenvolvidos e países metropolitanos desenvolvidos (FRANK, 1979, p. 26), de modo que “o subdesenvolvimento foi e é ainda gerado pelo mesmo processo histórico que gerou também o desenvolvimento econômico: o desenvolvimento do capitalismo” (FRANK, 1979, p. 31).

Portanto, “as *relações metrópole-satélite* não se limitam ao nível imperial ou internacional, mas penetram e estruturam a própria vida econômica, política e social interna dos países e colônias da América Latina” (FRANK, 1979, p. 28), pois as relações de exploração entre metrópoles e periferias são reproduzidas dentro de cada sociedade:

Y la estructura esencial y consecuente del imperialismo, a saber las relaciones de explotación de las metrópolis desarrolladas con las periferias explotadas subdesarrolladas, son parcialmente reproducidas dentro del ámbito de cada sociedad, de cada nación y Estado, y hasta de cada región y sector. En todos los países subdesarrollados son sus metrópolis las que tienen mayor contacto con las metrópolis mundiales. Estas metrópolis nacionales consecuente y simultaneamente (y por supuesto las metrópolis mundiales capitalistas también), mantienen una relación de explotación con sus respectivas periferias provinciales, que son una extensión de las relaciones que las metrópolis mundiales capitalistas mantienen con ellas. En los niveles regionales y locales sucede lo mismo. Los centros comerciales de provincia que están en una posición periférica de desventaja económica en relación con las metrópolis nacionales e internacionales, se encuentran a su vez en una posición de metrópole y centro explotador con respecto a sus alrededores rurales. Las metrópolis de cada uno de estos niveles se encuentran, claro está, intimamente ligadas y dependientes de las metrópolis de otros niveles. Se distinguen en su papel explotador dentro del sistema capitalista (que las une mutuamente y a sus periferias) en que las metrópolis centrales, con ámbito y alcance mundiales que incluyen a las metrópolis nacionales y regionales, tienen una dependencia dominante sobre las otras en tanto que las metrópolis nacionales y regionales tienen una dependencia relativamente menos dominante y más dominada. En relación de metrópole-periferia, de cada uno de estos niveles así como del nivel internacional que los abarca a todos, la metrópole absorbe capital de la periferia y usa su poder para mantener la estructura económica, política, social y cultural de la periferia y de

sus metrópolis periféricas. Mantiene de este modo, en tanto es posible, el sistema imperialista capitalista que permite esta explotación (FRANK, 1976, p. 210 e 211)⁷.

A qualidade de satélite dentro do sistema impõe limites às economias da América Latina e condena suas metrópoles a um desenvolvimento subdesenvolvido e seus satélites internos a um subdesenvolvimento total (FRANK, 1976, p. 221). Desse modo, o desenvolvimento social na América Latina é condicionado pela dependência, que pode ser compreendida “como uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes, em cujo âmbito as relações de produção das nações subordinadas são modificadas ou recriadas para assegurar a reprodução ampliada da dependência” (MARINI, 2000, p. 109), que condiciona a estrutura interna, redefinindo as possibilidades de estruturação dessa mesma economia interna (BAMBIRRA, 2013, p. 40).

Por isso, Vânia Bambirra (2013, p. 56, 58 e 60) elaborou uma tipologia abordando as diversas possibilidades de industrialização dos países dependentes. Os países de tipo A eram aqueles compostos por uma industrialização mais antiga, realidade pertencente ao Brasil, Argentina, México, Uruguai, Chile e Colômbia. Tanto o Brasil quanto o Uruguai iniciaram o processo de industrialização já no final do século XIX. Já os países de tipo B são aqueles em que o processo de industrialização foi resultado de integração monopólica, que incluem Peru, Venezuela, Equador, Costa Rica, Guatemala, Bolívia, El Salvador, Panamá, Nicarágua, Honduras, República Dominicana e Cuba, e os países de tipo C têm estrutura agrário-exportadora, que englobam Paraguai, Haiti e Panamá, não possuindo diversificação industrial.

⁷ Tradução livre: E a estrutura essencial e consequente do imperialismo, a saber as relações de exploração das metrópoles desenvolvidas com as periferias exploradas subdesenvolvidas são parcialmente reproduzidas dentro do âmbito de cada sociedade, de cada nação e Estado e até de cada região e setor. Em todos os países subdesenvolvidos são suas metrópoles as que têm maior contato com as metrópoles mundiais. Estas metrópoles nacionais consequente e simultaneamente (e também as metrópoles mundiais capitalistas) mantêm uma relação de exploração com suas respectivas periferias provinciais, que são uma extensão das relações que as metrópoles capitalistas mantêm com elas, ocorrendo o mesmo nos níveis regionais e locais. Os centros comerciais das províncias que estão em uma posição periférica de desvantagem econômica em relação às metrópoles nacionais e internacionais se encontram por sua vez em posição de metrópole e centro explorador com relação às redondezas rurais. As metrópoles de cada um desses níveis se encontram intimamente ligadas e dependentes das metrópoles de outros níveis. Distinguem-se em seu papel explorador dentro do sistema capitalista (que as une mutuamente a elas e às suas periferias) em que as metrópoles centrais, com âmbito e alcance mundiais, que incluem às metrópoles nacionais e regionais, que têm uma tendência dominante sobre as outras, enquanto as metrópoles nacionais e regionais têm uma tendência relativamente menos dominante e mais dominada. Na relação de metrópole-periferia, em cada um desses níveis assim como no nível internacional que abarca a todos, a metrópole absorve capital da periferia e usa seu poder para manter a estrutura econômica, política, social e cultural da periferia e das metrópoles periféricas, mantendo o sistema imperialista capitalista que permite esta exploração.

Nos países de tipo A, a necessidade do capitalismo mundial acarretou a modernização do sistema produtivo dos países dependentes para aumentar a produção de insumos agrícolas para atender as demandas de industrialização dos países capitalistas avançados e a expansão do mercado interno, que visava a absorver maior quantidade de produtos manufaturados nos países centrais. A concentração fundiária nesses países também favoreceu a liberação de mão de obra necessária para a expansão do setor agroexportador. Portanto, as condições que favoreceram o processo de industrialização nos países de tipo A, inexistentes nos demais, eram a estruturação de um mercado nacional e a organização do setor industrial em processos produtivos forjados em relações capitalistas (BAMBIRRA, 2013, p. 66, 68 e 75). Durante a crise mundial do capitalismo, ocorrida entre 1930 e 1950, havia impossibilidade da satisfação de necessidade dos bens manufaturados mediante importação, assim como o baixo preço para aquisição dos equipamentos industriais e alívio da pressão exercida pelos capitais estrangeiros, o que favoreceu o desenvolvimento da indústria nacional (MARINI, 2012, p. 143).

A partir de 1945, em decorrência do desenvolvimento das forças produtivas com a guerra na economia estadunidense, intensificou-se a monopolização, centralização⁸ e concentração⁹ produtiva pelas empresas multinacionais, o que impactou na industrialização dos países da América Latina (BAMBIRRA, 2013, p. 33). Marx (2013, p. 702) já havia apontado a tendência de centralização do capital, principalmente pelos mecanismos do sistema de crédito e da concorrência, que surge da busca pelo barateamento de mercadorias, decorrente da produtividade do trabalho oriunda da escala de produção. Com isso, há predominância dos maiores capitais em detrimento dos menores, consequentemente “com o desenvolvimento do modo de produção capitalista cresce o volume mínimo de capital individual requerido para conduzir um negócio sob condições normais” (MARX, 2013, p. 702).

O controle do processo de industrialização dos países dependentes foi motivado tanto pela necessidade de saída de capitais para o exterior quanto pela atração de capitais para os

⁸ A centralização é a concentração de capitais já constituídos, ou seja, muitos capitais menores tornam-se poucos capitais maiores, de forma a ocorrer mediante a expropriação de capitalista por capitalista, distinguindo-se da concentração propriamente dita “pelo fato de pressupor apenas a repartição alterada dos capitais já existentes e em funcionamento, sem que, portanto, seu terreno de ação seja limitado pelo crescimento absoluto da riqueza social ou pelos limites absolutos da acumulação. Se aqui o capital cresce nas mãos de um homem até atingir grandes massas, é porque acolá ele se perde nas mãos de muitos outros homens. Trata-se da centralização propriamente dita, que se distingue da acumulação e da concentração” (MARX, 2013, p. 701 e 702).

⁹ Já a concentração envolve o crescimento dos capitais em funcionamento derivado da “concentração crescente dos meios de produção e do comando sobre o trabalho” (MARX, 2013, p. 701).

países dependentes (BAMBIRRA, 2013, p. 134). Dessa forma, “a penetração do capital estrangeiro é uma consequência da dependência que a industrialização apresenta da importação de máquinas, equipamentos e matérias-primas elaboradas e/ou semielaboradas pelos países capitalistas desenvolvidos” (BAMBIRRA, 2013, p. 138). Como nos países de tipo A, a industrialização ocorreu a partir da acumulação de capitais oriunda de divisas produzidas pelo setor primário-exportador, o controle pelas multinacionais dos setores industriais de bens de consumo duráveis e bens de produção acarretou a perda do controle nacional do processo produtivo (BAMBIRRA, 2013, p. 138 e 215). Portanto, a acumulação dependente, ou seja, forjada na superexploração do trabalho, aprofunda a concentração e centralização do capital, beneficiando os setores industriais distanciados do consumo popular, reduzindo a relação com o mercado interno (MARINI, 2012, p. 38).

Nesse sentido, é válida a crítica de Dussel (1988, p. 327) de que os dependentistas confundiram a questão central, já que tomaram a superexploração da força de trabalho como uma determinação essencial, e não como mecanismo de compensação. Portanto, o fundamento da dependência não é a superexploração, mas a transferência de mais-valia do capital global menos desenvolvido para o mais desenvolvido, de forma que essa perda é compensada mediante extrações maiores de mais-valia na periferia. Dessa forma, o capital dependente diminui o valor do salário para abaixo do valor necessário para sua reprodução e simultaneamente aumenta a intensidade do trabalho, diminuindo o tempo necessário para reprodução do valor do salário.

Para David Harvey (2005, p. 120), a acumulação originária é permanente e contínua, tanto que designou o termo “acumulação por espoliação” para designar a continuidade desses processos de acumulação. Inclusive houve o aprimoramento de alguns mecanismos de acumulação originária descritos por Marx, de forma que o sistema de crédito e o capital financeiro tornaram-se “grandes trampolins de predação, fraude e roubo. A forte onda de financialização, domínio pelo capital financeiro, que se estabeleceu a partir de 1973 foi em tudo espetacular por seu estilo especulativo e predatório” (HARVEY, 2005, p. 122).

A queda da taxa de lucro pode produzir crises de sobreacumulação, em que os excedentes de capital e de força de trabalho não podem conjugados lucrativamente, com o intuito de produzir tarefas úteis socialmente. Como o principal problema econômico é gerado pela falta de oportunidades lucrativas, novas formas de geração de lucro devem ser descobertas para absorção do excedente de capital (HARVEY, 2005, p. 78).

Nesse sentido, a “acumulação por espoliação” libera um conjunto de ativos, inclusive a força de trabalho a um custo baixo, de forma que o capital sobreacumulado adquire esses ativos e os destina para uma finalidade lucrativa (HARVEY, 2005, p. 124). A partir de 1973 houve a acentuação da acumulação por espoliação, em decorrência de problemas de sobreacumulação no tocante à reprodução expandida. Por isso, as principais formas de mudança foram a financialização e o desenvolvimento “de um sistema financeiro internacional capaz de desencadear de vez em quando surtos de brandos a violentos de desvalorização e de acumulação por espoliação em certos setores ou mesmo em territórios inteiros” (HARVEY, 2005, p. 129).

No Brasil, por exemplo, no período de junho de 2009 até o final de 2014, em que o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV forneceu subsídio para as empresas brasileiras, mediante a utilização de fundos estatais, tornando o setor da construção civil e o complexo exportador agromineral como base de sustentação do desenvolvimento brasileiro. Esse processo de acumulação de capital¹⁰ na construção civil, mediante o PMCMV possibilitou a racionalização da matriz industrial do canteiro de obras, mediante a adoção de novos processos produtivos, como a argamassa de revestimento, a alvenaria estrutural e o concreto autoadensável (BARAVELLI, 2014, p. 10 e 14). Dessa forma, conforme Mariana Fix (2011, p. 141):

O Minha Casa Minha Vida alçou a habitação a problema nacional de primeira ordem, mas o definiu segundo critérios do capital, ou da fração do capital representada pelo circuito imobiliário, e do poder, mais especificamente, da política eleitoral. O programa articula um problema social real e importante, a falta de moradias dignas, à mobilização conformista do imaginário popular e aos interesses capitalistas. Responde, a um só tempo, a problemas de acumulação, por meio da injeção de recursos no circuito imobiliário (construção de edificações e construção pesada, indústria de materiais e componentes, mercado de terras) e legitimação, ao responder à pressão das lutas sociais do ponto de vista da demanda por habitação e por emprego.

¹⁰ É importante se atentar para a existência de capitais, em que os processos de acumulação têm vinculação direta com a produção de cidade. Para Eduardo Marques (2016, p. 18 e 19), esses capitais integram os seguintes grupos: capital incorporador, capitais associados ao fornecimento de serviços públicos, o setor da construção civil, que inclui as edificações, infraestruturas e obras públicas de modo geral, e os associados a prestação de serviços de consultoria, apoio à gestão e gerenciamento do Estado nas políticas urbanas. O capital incorporador é aquele em que os ganhos são obtidos a partir da sobrevalorização da terra surgida pela mudança de uso, por meio da aquisição da terra pelo preço de uso corrente e posterior comercialização pelo preço de uso transformado, portanto, o acesso à terra e a localização configuram fatores centrais para a acumulação de capital e são profundamente impactados pela atuação estatal, pois “o grau de concentração das terras disponíveis nas mãos do Estado influencia a sua capacidade de fazer políticas urbanas, também altera, por outro, os graus de liberdade (e os patamares de lucratividade) dos capitais do setor na promoção de empreendimentos” (MARQUES, 2016, p. 18).

A ampliação da base técnica da construção civil, mediante a análise científica do processo produtivo tinha o intuito de contribuir para a racionalização da produção, e não significou a extinção das operações manuais, já que “não é tanto a variação da dosagem que incomoda a gestão racionalizada do canteiro de obras, mas sim que esta dosagem ‘fica na mão do operário’, de imediato considerado incompetente” (BARAVELLI, 2014, p. 27). Portanto, significou a perda de autonomia do trabalhador, seja em relação ao seu poder de mando sobre os ajudantes como também sobre o controle da velocidade e qualidade da produção (BARAVELLI, 2014, p. 45).

Nesse sentido, a produtividade não é mais exclusiva da destreza do trabalhador, mas sim da organização da produção, de forma a inserir “o trabalho num processo de racionalização da produção que, por sua vez, é objeto da tecnologia organizacional e só pode alterar o trabalho à medida que altera a empresa” (BARAVELLI, 2014, p. 68). Portanto, ainda que o déficit habitacional legitime o PMCMV, esse programa “na realidade é uma política de desenvolvimento econômico dedicada à ampliação da capacidade produtiva das empresas da construção civil” (BARAVELLI, 2014, p. 121).

Houve intensificação do processo de centralização do capital, tanto que em 2007, as empresas com mais de 250 empregados controlavam 47,8% do total da receita operacional da construção civil, equivalente a 125 bilhões, enquanto em 2010 essas empresas controlaram 52,8% da receita total de 245 bilhões (BARAVELLI, 2014, p. 89). A tendência de centralização do capital nas grandes empresas da construção civil já ocorria desde a passagem da década de 1990 e nos anos 2000, processo intensificado com a abertura de capitais, que ocorreu principalmente em 2006 e 2007 (SHIMBO, 2010, p. 26, 43 e 124).

Conforme denotou pesquisa de Mariana Fix (2011, p. 163 e 220) houve a presença de capital internacional nas ações das empresas brasileiras do ramo imobiliário, pois a internacionalização não ocorreu na compra de empresas inteiras, como em outros setores da economia brasileira na década de 1990, mas mediante a forma financeira. Portanto, o ingresso do capital internacional como acionistas nas grandes empresas ocorreu pela participação de fundos de investimento¹¹ e fundos de participação acionária, que inclui o *private equity*¹².

¹¹ Os Fundos de Investimento Imobiliário (FII) surgiram para ampliar a liquidez do imobiliário (FIX, 2011, p. 218), de forma que os gestores desses fundos centralizam e disponibilizam capital para as empresas (FIX, 2011, p. 167). Os FII possibilitam “reunir recursos para investimentos, sem fragmentar a propriedade do imóvel. Algo particularmente vantajoso para torres de escritório que, no padrão anterior, exigiam a reunião de um número grande de investidores, que repartiriam as salas ou andares do edifício. A criação de um FII permite que cada um deles se torne proprietário de certo número de cotas. Ainda para o setor imobiliário, isso permitia atrair

Também é estratégia dessas empresas a formação de um estoque de terras disponíveis para futuros empreendimentos (FIX, 2011, p. 193).

Dessa forma, verificou-se que entre 2007 até 2010 o aumento da extração de valor ocorreu em uma proporção maior que o acréscimo de trabalhadores, havendo a introdução de novas formas de extração de valor (BARAVELLI, 2014, p. 88). Na última edição de 2013 do Cadastro dos Empregadores de Trabalho Análogo à Escravidão a construção civil foi a atividade produtiva urbana com maior número de casos de trabalho análogo à escravidão (BARAVELLI, 2014, p. 169). Inclusive as empreiteiras de mão de obra possuem maior facilidade no desrespeito à legislação trabalhista, como por exemplo, na extensão da jornada de trabalho sem pagar horas extras (FIX, 2011, p. 202). As desigualdades regionais também são acionadas para diminuir a remuneração do trabalhador:

Os canteiros de obras no Estado de São Paulo, no qual o dinamismo imobiliário é grande, são, tradicionalmente, sustentados por trabalhadores migrantes. As empresas enviam ônibus ou fazem chamados em determinadas cidades, algumas das quais são consideradas ‘celeiros de mão-de-obra’, explica um engenheiro: ‘Quem construiu São Paulo foram os nordestinos, ainda está sendo assim. A hora que acabar isso daí, eu não sei como vai fazer, porque aqui no Estado de São Paulo é difícil’. Trabalho migrante, precarizado, terceirizado e sub-remunerado são expedientes comuns nos canteiros de obra nos EUA e no Brasil, guardadas as diferenças.

As desigualdades regionais serviram, e ainda servem, ao rebaixamento dos salários. O mecanismo, contudo, parece mais limitado na ampliação atual do mercado. A ‘falta de mão-de-obra’ foi fartamente noticiada e os engenheiros reclamam da perda de equipes para concorrentes e da dificuldade em atrair trabalhadores de outros estados mediante os antigos expedientes. Jovens apontam os baixos salários oferecidos como um dos motivos para optar por outras ocupações. Ainda parece cedo para determinar se a pressão será forte o suficiente para que o problema seja enfrentado ou contornado e quais estratégias do capital prevalecerão (FIX, 2011, p. 203).

Portanto, o PMCMV foi considerado pelas empresas como um “laboratório de baixa renda”, que possibilitou maior experiência na produção habitacional para baixa renda. Além disso, como a produção habitacional era remunerada pelos fundos públicos, possibilitou condições seguras para testar novas tecnologias construtivas, de forma que os ganhos na produtividade adquiridos pelos avanços tecnológicos pudessem ser incorporados nos demais

investidores que não tinham necessariamente interesse em utilizar o imóvel. Ou seja, facilitando a desvinculação entre uso e propriedade, o empreendimento poderia ser tratado de fato como um negócio, ou melhor, como um ativo financeiro com maior liquidez, colocado ao lado de outros no portfólio de um investidor” (FIX, 2011, p. 126).

¹² O *private equity* destina-se a empresas mais maduras e com histórico de desempenho estabelecido, que visam a acessar financiamento mediante “aporte de capital por meio de ações ou ativos com características de ações, baixa liquidez do investimento durante longo período, previsão de saída (desinvestimento) no longo prazo e participação ativa dos investidores (...) na condução do negócio” (CARVALHO, 2007, p. 62).

processos produtivos das construtoras (BARAVELLI, 2014, p. 184 e 185). Sobre a utilização das inovações tecnológicas:

Várias empresas avaliam que é possível seguir com soluções tradicionais do ponto de vista das técnicas construtivas, sob a justificativa de que as novas tecnologias não garantem ganhos de produtividade. O ‘pedreirinho com a colher’ ainda é mais efetivo, segundo depoimento de engenheiro de uma grande empresa. Para outras empresas torna-se necessário buscar tecnologias que permitam a construção de grandes conjuntos horizontais em pouco tempo, e adotam soluções como o concreto aerado com formas deslizantes, reutilizáveis. O salto financeiro precisa, neste caso, ser acompanhado de modificações no canteiro de obras. Ou seja, as técnicas tradicionais constituem, em algumas situações, barreiras para a acumulação capitalista financeirizada. Nos dois casos os canteiros continuam expressando a divisão técnica e social do trabalho. O desenho do arquiteto, contudo, ganha a companhia de novos sistemas de gestão das obras, com a implantação da Tecnologia da Informação e Conhecimento nas empresas (FIX, 2011, p. 201).

Assim, houve uma padronização da produção habitacional, tanto em relação ao produto, ou seja, no tocante à tipologia habitacional e “estilo arquitetônico”, quanto no tocante ao processo produtivo, condizente com o controle produtivo e seus custos (SHIMBO, 2010, p. 205).

No Uruguai também houve uma política habitacional que privilegiava o mercado, mediante dispendiosas renúncias fiscais, que deveriam atrair capitais para investir em habitação, em razão da insuficiência de recursos destinados para a habitação (NAHOUM, 2013b, p. 19). Nesse sentido, foi aprovada a Lei nº 18.795/2011, em que se visava ao atendimento da classe média, de modo que o Estado atuasse como regulador das condições de acesso e provisão habitacional para os grupos sociais com condições de pagamento, mas sem poupança prévia (JESICA MAGRI, 2015, p. 151).

Para atrair os investimentos, a estratégia utilizada foi a de não impor muitas condições a essa produção pelo mercado, inclusive possibilitando que o mercado pudesse determinar o preço de venda, porém, não assegurava que os benefícios disponibilizados acarretassem a diminuição do preço final, garantindo a possibilidade de acesso da população ao imóvel. Ainda que os investimentos efetivamente tenham aparecido, os preços eram maiores do que os demais financiamentos do ministério, de forma que afetou demasiadamente a renda dos seus destinatários (NAHOUM, 2013b, p. 19). Uma das reivindicações da *Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua* - FUCVAM¹³ é a extensão da

¹³ O principal movimento de luta por moradia no Uruguai é a *Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua* – FUCVAM, que envolve 453 cooperativas habitadas, 122 cooperativas em trâmite e

isenção de *Impuesto al Valor Agregado* – IVA de que se beneficiam as empresas para as cooperativas (EL SOLIDARIO, 2019, p. 1). Além disso, a medida não beneficiou largamente empresas construtoras e imobiliárias, pois a maioria dos investimentos provinha do exterior e do capital financeiro (NAHOUM, 2013b, p. 19). Magri (2015, p. 151) já havia apontado a participação de investimentos chilenos, argentinos e brasileiros na implantação de edifícios de alto padrão na região de *Punta del Este* no início do século XXI.

Um reflexo importante da dependência estadunidense sobre o Uruguai é a “dolarização” da economia uruguaia, que também se refletiu nos créditos habitacionais, que pode ser concebida como a substituição da moeda nacional em algumas ou em todas as suas funções pelo dólar. Inicialmente surgiu como instrumento para incentivar a entrada de capitais estrangeiros no país e a expansão do setor bancário (LÉON DUQUE, 2014, p. 41 e 47). A partir de 1981, o *Banco Hipotecario del Uruguay* – BHU começou a receber poupanças em dólar, em decorrência da difusão dessa moeda na economia, o que motivou o banco a utilizá-la para não perder clientela. Sua utilização foi tão difundida que em 1989, 82% dos depósitos do sistema bancário eram em moeda estrangeira (IGLESIAS; OJERO, 2009, p. 36 e 38).

Em 2002, em decorrência dos impactos da crise argentina em 2001, produziu a desvalorização da moeda uruguaia de forma acentuada e aumento da inflação. Com isso, há um déficit por parte do BHU, já que captava recursos em dólar em prazos curtos, enquanto os empréstimos eram em *Unidad Reajutable* – UR¹⁴ a longo prazo. Também afetou a concessão de créditos pela iniciativa privada, já que concediam empréstimos em dólares e os ingressos pelos devedores eram em peso (IGLESIAS; OJERO, 2009, p. 46, 99 e 132). A criação da *Unidad Indexada* (UI), indexada ao *Índice de Precios al Consumo* – IPC, que mede inflação, possibilitou a diminuição dos depósitos bancários em moeda estrangeira no BHU (LÉON

52 cooperativas em obra, totalizando 22.728 famílias, conforme informações até 27 de maio de 2019 (FUCVAM, 2020). As cooperativas filiadas à FUCVAM são de usuários e de ajuda mútua. Além de FUCVAM também há a *Federación de Cooperativas de Vivienda de Usuarios por Ahorro Previo* – FECOVI, que abrange as cooperativas de usuários e poupança prévia, que englobam 95 cooperativas (FECOVI, 2020). Nas cooperativas de poupança prévia (*ahorro previo*), a totalidade da obra é executada por mão de obra contratada, enquanto nas cooperativas de ajuda mútua (*ayuda mutua*), o trabalho comunitário dos cooperados contribui na construção coletiva de todas as unidades habitacionais e dirigem tecnicamente a cooperativa. Também há possibilidade de realização de autoconstrução, em que o trabalho do cooperativista e seus familiares só são utilizados na edificação de sua unidade habitacional (CAZERES, 2008, p. 38). Uma das modalidades de cooperativas habitacionais é de usuários, em que a propriedade pertence à cooperativa, enquanto o cooperado detém direito de uso e gozo sobre a unidade habitacional (CAZERES, 2008, p. 37). Portanto, as cooperativas filiadas à FUCVAM e FECOVI são de usuários, de modo que a diferença entre elas é que as cooperativas da primeira são realizadas em ajuda mútua e na segunda em poupança prévia.

¹⁴ O valor da UR é ajustado periodicamente com base do *Índice Medio de Salarios*, de modo a quantificar as variações dos doze meses anteriores (INE, 2020b). Foi adotada para evitar desvalorizações monetárias e aumento de preços, com o objetivo de evitar a interrupção do financiamento da obra pelo encarecimento dos preços (JESICA MAGRI, 2015, p. 84).

DUQUE, 2014, p. 75). Por mais que a partir de 2002, o governo tenha colocado na agenda política a reversão da “dolarização” na economia uruguaia, o país continua com níveis elevados de utilização dessa moeda (LEÓN DUQUE, 2014, p. 14).

Portanto, a acumulação dependente é oriunda da transferência de mais-valia dos países periféricos para os centrais, de modo que é adotada a superexploração da força de trabalho como mecanismo de compensação das perdas sofridas na divisão internacional do trabalho, em que aprofunda os processos de concentração e centralização de capital. Por isso, no Uruguai e no Brasil, as políticas habitacionais converteram-se em locais de acumulação de capital, em que fundos públicos e isenções fiscais foram utilizados para o favorecimento de empresas privadas.

No Brasil, o PMCMV subordinou o atendimento habitacional aos interesses do capital e propiciou um processo de acumulação de capital na construção civil possibilitando a adoção de novas tecnologias, em que houve utilização menos intensiva de mão de obra e outra organização da produção, em que o trabalhador possui menos ingerência sobre o processo produtivo, ainda que hajam empresas que preferem a utilização mais intensiva de mão de obra. Dessa forma, a faixa 1 desse programa habitacional permitiu que as construtoras testassem novas tecnologias, de modo que os ganhos tecnológicos advindos das inovações tecnológicas pudessem ser incorporados em seus outros empreendimentos. Portanto, houve também um processo de centralização do capital das empresas do ramo imobiliário, intensificado a partir de sua abertura de capital, em que se denota a presença de capital estrangeiro como acionistas.

No Uruguai também foram estabelecidas renúncias fiscais para tornar atrativa a produção habitacional para a iniciativa privada, o que beneficiou principalmente o capital financeiro e investimentos externos. Um dos efeitos das relações de dependência é a “dolarização da economia”, em que o dólar ainda é largamente utilizado na economia uruguaia, por mais que seus impactos no crédito habitacional tenham diminuído consideravelmente.

Como se verá adiante, um dos efeitos da superexploração da força de trabalho é o rebaixamento das condições de vida da classe trabalhadora, ocasionando precariedade de acesso à habitação, por isso, no próximo item será analisado os reflexos da dependência na possibilidade de acesso à moradia no Brasil e no Uruguai.

2.2. Capitalismo dependente e habitação: autoconstrução no Brasil e no Uruguai

Até a década de 1930, no Brasil, uma opção habitacional era mediante as “vilas operárias”, localizadas próximas às fábricas, vendidas ou alugadas aos trabalhadores. Em decorrência do fornecimento da residência pela empresa, o custo de reprodução dos operários era reduzido, o que propiciava a redução do valor dos salários. As “vilas operárias” eram viabilizadas, em razão do custo baixo da terra e da construção e do pequeno número de trabalhadores, pois se destinava aos trabalhadores de menor disponibilidade no mercado de trabalho (KOWARICK, 1980, p. 30).

Um exemplo análogo às vilas operárias era o *cottage system*, descrito por Engels, no seu livro “A situação da classe trabalhadora na Inglaterra”, instituído principalmente pela demanda de habitação em regiões rurais, o que propiciava que os industriais construíssem as habitações necessárias para seus trabalhadores. Esse sistema consistia em um bom negócio para o proprietário, já que a proximidade das fábricas garantia a presença de inquilinos que pagassem pontualmente. Frequentemente os industriais obrigavam seus operários a residir nas casas em que alugava, possibilitando a cobrança de um aluguel mais alto, conferindo aos proprietários a possibilidade de despejar os trabalhadores grevistas (ENGELS, 2013, p. 218 e 219).

A intensificação da industrialização acarretou o aumento dos trabalhadores, incrementando a necessidade da demanda por habitações populares, o que conjuntamente com a valorização dos terrenos fabris e residenciais, inviabilizou as vilas operárias, ainda mais considerando que com a intensificação do fluxo migratório houve excedente de força de trabalho no meio urbano. Com isso, o custo da habitação e os gastos com transporte foram transferidos para o trabalhador e os serviços de infraestrutura urbana para o Estado, de forma que “a questão da moradia passa a ser resolvida pelas relações econômicas no mercado imobiliário” (KOWARICK, 1980, p. 31).

A Lei do Inquilinato do período Vargas produziu o congelamento dos preços dos aluguéis, visando a proteção dos inquilinos, o que afetou a rentabilidade dos proprietários rentistas. A queda do rendimento dos proprietários acarretou vários despejos e o não estímulo para inclusão de novos imóveis para locação, que também concorreu ao aumento da produção de edifícios de luxo, financiados em parte com recursos previdenciários. Nesse período, a

demanda por imóveis foi ampliada pela intensificação da urbanização e migração para as cidades (BONDUKI, 2004, p. 116).

Portanto, a Lei do Inquilinato tinha como objetivo a redução do custo de reprodução da força de trabalho urbana, contribuindo para ampliação da taxa de acumulação das indústrias e também propiciou a transferência para o setor industrial de investimentos que seriam destinados ao mercado de alugueis (BONDUKI, 2004, p. 234).

Desse modo, até a década de 1940, a iniciativa privada oferecia opções habitacionais para várias faixas de renda, mediante a construção de moradias de aluguel. Nesse sentido, o rebaixamento de salários excluiu os operários qualificados, empregados em geral, funcionários públicos e integrantes da classe média do mercado imobiliário, que passou a se concentrar na produção de unidades habitacionais para venda, e não mais para locação (BONDUKI, 2004, p. 239).

Por isso, os novos trabalhadores que buscavam imóveis para alugar após 1942, ano da lei do inquilinato, não encontravam habitações com alugueis compatíveis com a diminuição do salário, o que os motivou a procurar outras soluções habitacionais, sujeitando-se ao aluguel em condições mais precárias ou à construção de casas ou barracos nas favelas e periferias, já que os trabalhadores instalados antes da expedição da lei tiveram sua manutenção garantida (BONDUKI, 2004, p. 239).

Em razão da crise habitacional que afetava tanto a população de baixa renda como a classe média, generalizou-se a crítica ao modelo rentista, que se expressava de forma mais contundente na habitação precária e coletiva para aluguel, o cortiço, corroborando a necessidade de intervenção do Estado para produção habitacional e na criação de condições para acesso à casa própria no ambiente rural:

Se, por um lado, até empresários individuais, como Roberto Simonsen, acreditavam que só a ação estatal seria capaz de viabilizar moradias dignas para o operário, os engenheiros buscavam no desenvolvimento técnico e na mudança da legislação a indispensável redução do custo de produção da moradia, enquanto profissionais de outras formações tentavam demonstrar que a obtenção da moradia digna dependia sobretudo da vontade do trabalhador – este deveria ser convencido, por meio da educação, de que a casa própria individual na periferia, mesmo precária, inacabada e desprovida de infraestrutura, era melhor que o cortiço promiscuo na área central (BONDUKI, 2004, p. 76).

Nesse momento, a intervenção do Estado visou à regulamentação do aluguel, financiamento e produção de habitação, mas principalmente pelo desinteresse em coibir a ocupação popular em loteamentos clandestinos na periferia, que foi viabilizada pela modificação do sistema de transporte coletivo, a partir da substituição dos bondes pelos ônibus, já que era mais adequado à expansão horizontal da cidade. Portanto, a casa própria na periferia era realizada mediante autoconstrução, possibilitando a diminuição do custo da força de trabalho e ampliando a acumulação do capital, transferindo-se principalmente ao morador a responsabilidade de produção habitacional. A partir desse momento, “a moradia deixa de ser promovida de forma predominantemente mercantil e passa a ser produzida por mecanismos que permitem aos trabalhadores ter acesso a ela por um preço desvinculado de seu valor efetivo” (BONDUKI, 2004, p. 282 e 283). Engels (1984, p. 28) já havia demonstrado que a propriedade da habitação poderia contribuir na redução do salário do trabalhador:

Suponhamos que numa dada zona industrial se tinha tornado regra cada operário possuir a sua própria casinha. Neste caso, **a classe operária dessa região tem habitação gratuita**; os gastos com a habitação já não entram no valor da sua força de trabalho. Toda a diminuição dos custos de produção da força de trabalho, isto é, todo o abaixamento duradouro dos preços das necessidades vitais do operário, equivale, porém, ‘com base nas leis de bronze da doutrina da economia nacional’, a uma redução do valor da força de trabalho e, por esse motivo, acaba por ter como consequência uma queda correspondente no salário. O salário desceria, portanto, em média, tanto como a quantia poupada na média dos alugueres, isto é, o operário pagaria o aluguer da sua própria casa, não em dinheiro, como anteriormente, mas sim em trabalho não pago pelo fabricante para quem trabalha. Deste modo, as economias do operário investidas na casinha tornar-se-iam, de facto, em certa medida, em capital; porém, não em capital para ele mas sim para o capitalista que o emprega.

A partir do governo Vargas, o debate habitacional não é mais visto pela perspectiva sanitaria, mas sim compreendida como elemento fundamental na reprodução da força de trabalho, consistindo em um fator econômico a ser considerado para a industrialização do país. A partir desse momento também cumpre um papel a construção ideológica do trabalhador, com um modelo de trabalhador que fosse a sua principal sustentação política, pois “para o trabalhador urbano, a casa própria simbolizava o progresso material. Ao viabilizar o acesso à propriedade, a sociedade estaria valorizando o trabalho, demonstrando que ele compensa, gera frutos e riqueza” (BONDUKI, 2004, p. 84). Dessa forma, a casa própria é coerente com um imaginário de prosperidade daquele que após muito esforço conseguiu vencer na vida:

a casa própria mais facilmente conduz a uma configuração sociocultural apoiada nos símbolos de sucesso de quem venceu na vida. É a vitória de uma moralidade que

valoriza a família unida, pobre porém, honesta, o trabalho disciplinado, enfim, a vitória da perseverança que leva à conquista da propriedade. É a respeitabilidade daquele que, com o esforço familiar, ergueu as paredes e o teto que representam real e simbolicamente a proteção contra os perigos e violências da rua, a tranquilidade barulhenta da televisão dominical, a sociabilidade da vida íntima e, no final, a esperança de maior segurança na velhice (KOWARICK, 2000, p. 90).

Por isso, a difusão da pequena propriedade era vista como uma forma de assegurar estabilidade, em contraponto com as ideias socialistas e comunistas, de forma que o Estado pulverizava a propriedade e não a abolia, pois “os trabalhadores, deixando de ser uma ameaça, teriam na casa própria um objetivo capaz de compensar todos os sacrifícios; já o morador do cortiço ou da moradia infecta estava condenado a ser revoltado” (BONDUKI, 2004, p. 84). Nesse sentido, nessa nova ordem social a ser construída, as famílias apenas poderiam desempenhar seu papel em uma casa individual (BONDUKI, 2004, p. 85):

A recriação do espírito (burguês, cristão, etnocêntrico) de família requer portanto outro tipo de moradia. A construção ideológica desse modelo alternativo parte da família nuclear, monogâmica e individual, considerada o padrão ‘natural’ de organização social. Neste modelo a mulher, rainha do lar, deve desempenhar papel central, como guardiã do espírito de família. Mas, para não se desviar, para reinar, a mulher precisa da casa individual (BONDUKI, 2004, p. 86).

Por mais que a autoconstrução represente um sacrifício para o trabalhador, é vista como compensadora, já que a condição de não proprietário acentua uma vulnerabilidade, de forma que os inquilinos são expulsos facilmente em face ao não pagamento do aluguel e as mudanças frequentes dificultam o enraizamento das pessoas, criando obstáculos para consolidação de laços familiares, que se configuram como “elemento básico para enfrentar o cotidiano espoliativo de nossas cidades” (KOWARICK, 2000, p. 90). Portanto, a casa própria constitui garantia para problemas que afetam os trabalhadores, tais como doenças, acidente e desemprego (KOWARICK, 2000, p. 30).

No Uruguai, o processo de provisão habitacional pelas classes populares encontra paralelos com o processo brasileiro. No século XIX e início do século XX, o acesso à moradia popular ocorria por meio do mercado imobiliário mediante aluguel, tanto que em 1908 aproximadamente 71% da população de Montevidéu utilizava como modo de acesso à habitação o aluguel, de modo que somente 10% dos setores populares eram proprietários (ARISTONDO MARTIN, 2005). Já a maioria da habitação proprietária foi construída mediante autoconstrução, propiciando a consolidação da periferia de Montevidéu:

Comenzaba a crearse el imaginario de la construcción progresiva de los barrios de las periferias –ahora áreas intermedias–, con ciertos elementos comunes: el lote comprado a plazos, la autoconstrucción que dura años, los fines de semana en que los vecinos se aglutinan allí donde se está construyendo ‘la planchada’, el asado compartido como premio a ‘la gauchada’ y, con la suma de todo ello, ‘la cultura de la casa propia’ a la que se alude en nuestros días ¹⁵(SOLANAS DOMÍNGUEZ, 2016, p. 127).

Já em 1933 houve políticas públicas, que visavam a assegurar o acesso à moradia para as classes que ainda não a acessavam, por exemplo, proporcionando que a classe operária que residia na região oeste de Montevidéu viesse a ser proprietária (JESICA MAGRI, 2002, p. 42). A partir de 1947, houve a modificação da lei de alugueis, que acarretou a impossibilidade fática de despejo dos inquilinos ou o reajuste dos alugueis em decorrência da inflação. Com isso, a produção de moradias para aluguel foi interrompida e os investimentos direcionaram-se para a comercialização de imóveis, acessíveis somente aos segmentos sociais de maiores rendimentos (TOSHME, 2013, p. 17).

Portanto, no Uruguai a principal forma de acesso à moradia das classes populares era a autoconstrução mediante propriedade individual (GHILARDI, 2017b, p. 233), de forma que era difundida a perspectiva de que a propriedade individual oferecia mais segurança aos seus moradores:

Si en aquella época hubiera habido empresa encuestadoras, como hoy día, y se hubiera hecho un sondeo de opinión sobre la receptividad que la propiedad colectiva tendría en nuestra población, estoy seguro también de que la mayoría de los uruguayos habría dicho que muy poca.

Es que existía la impresión generalizada que la idiosincrasia de los uruguayos se asociaba mejor a la propiedad privada individual, al ‘es mío y hago con ello lo que quiera’, que a un poco conocido y por eso dudoso derecho colectivo (NAHOUM, 2013a, p. 45)¹⁶.

A ampliação do número de proprietários é verificada em levantamento da *Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico* - CIDE realizado na década de 1960, em que foi

¹⁵ Tradução livre: Começava a criação do imaginário da construção progressiva dos bairros nas periferias – agora áreas intermediárias –, com certos elementos comuns: o lote comprado a prazos, a autoconstrução que dura anos, os fins de semana em que os vizinhos se aglutinam ali onde se está construindo “*la planchada*”, o churrasco compartilhado como prêmio a “*gauchada*” e somando tudo isso, “a cultura da casa própria” que está presente até hoje.

¹⁶ Tradução livre: Se naquela época existissem empresas de pesquisa como hoje em dia e se tivesse sido feito uma pesquisa de opinião sobre a receptividade que a propriedade coletiva teria em nossa população, estou certo que a maioria dos uruguaios teria dito que muito pouca. É que existia a impressão generalizada que a idiosincrasia dos uruguaios se associava melhor à propriedade privada individual, ao ‘é meu e faço com ele o que eu quiser’ do que a pouco conhecido e por isso duvidoso direito coletivo.

verificado que 40% das famílias da capital eram proprietárias e 60% eram locatárias, ao passo que no interior a relação era inversa (JESICA MAGRI, 2002, p. 43).

Com a elevação dos preços dos terrenos foi acentuado o processo de expulsão da população para as periferias, processo que ocorre tanto nas favelas quanto nos loteamentos, inclusive não havendo distinções significativas entre as favelas e os loteamentos clandestinos no tocante à qualidade de construções, infra-estrutura e de aspectos legais relativos ao terreno:

Ressalte-se que pouco mais da metade dos domicílios particulares da Grande São Paulo são próprios ou em estágio de aquisição. De um lado, através do Banco Nacional de Habitação (BNH), as classes médias passaram à situação de proprietários, situando-se em áreas mais centrais, melhor servidas, enquanto as classes trabalhadoras foram fixadas na ‘periferia’, construindo, elas mesmas, nas horas de folga com a ajuda gratuita de parentes, vizinhos e conterrâneos, as suas casas próprias. A construção da casa própria, através da ajuda mútua, constitui a única possibilidade de alojamento para os trabalhadores menos qualificados, cujos baixos rendimentos não permitem pagar aluguel e, muito menos, candidatar-se aos empréstimos do BNH. Por outro lado, essa ‘solução’ do problema habitacional contribui para deprimir os salários pagos pelas empresas aos trabalhadores. Eliminando-se dos custos de sobrevivência da força de trabalho um item importante como a moradia, os salários limitam-se a cobrir os demais gastos essenciais, como o transporte e a alimentação (KOWARICK, 1980, p. 40 e 41).

A construção da casa própria acarreta um endividamento que em razão da deterioração dos salários apenas pode ser solucionada mediante o prolongamento da jornada de trabalho. Considerando as horas dispendidas no transporte e as destinadas para a construção da moradia há um desgaste daqueles que pretendem possuir uma propriedade, que terá um valor de revenda baixo (KOWARICK, 1980, p. 62), pois são “muitos anos de sacrifício, trabalho nos fins de semana, à noite, venda de férias, utilização do fundo de garantia, horas extras, diminuição do consumo, inclusive alimentar, tudo isto e muito mais para escapar do aluguel” (KOWARICK, 2000, p. 50):

Assim, a autoconstrução, por ser uma fórmula que exclui dos custos da habitação o valor da força de trabalho, constitui vigorosa fonte para manter os salários permanentes deprimidos, à medida que barateia os custos de sua reprodução. Fórmula só paradoxal na sua aparência, pois ao mesmo tempo exclui os trabalhadores do mercado formal de moradias e os obriga a construí-las. Isso no caso de poderem e quererem escapar dos cortiços ou das favelas (KOWARICK, 2000, p. 30).

Nas cidades, a questão habitacional necessita do fornecimento de bens de consumo coletivo, de forma que o Estado se torna cada vez mais responsável por esse componente necessário para a reprodução da força de trabalho. Tanto que na adequação da terra para

produção habitacional é essencial a existência de serviços públicos, consequentemente os investimentos públicos têm um fator determinante no preço final das unidades habitacionais, de forma a determinar o local e a forma como as classes sociais ocupam o espaço urbano (KOWARICK, 1980, p. 57). Portanto, a questão habitacional é influenciada, no mínimo, por dois processos interligados: as condições de exploração da classe trabalhadora e a espoliação urbana que pode ser definido como:

é o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho (KOWARICK, 1980, p. 59).

Nesse sentido, o Estado possui um papel fundamental para assegurar as condições de acumulação de capital:

Em ambos os processos o papel do Estado é fundamental. Em primeiro lugar, por criar o suporte de infra-estrutura necessário à expansão industrial, financiando a curto ou a longo prazo as empresas e por agir diretamente enquanto investidor econômico. Ademais, por ser o agente que tem por encargo gerar os bens de consumo coletivo ligados às necessidades da reprodução da força de trabalho. Em segundo lugar por manter a 'ordem social' necessária à realização de um determinado 'modelo' de acumulação. Neste aspecto, quando os recursos estatais se canalizam preponderantemente para os imperativos da acumulação de capital em detrimento daqueles mais diretamente acoplados à reprodução da força de trabalho, acirrando o processo de espoliação urbana, e quando a criação de excedente se realiza também através da *pauperização absoluta* de vastos contingentes sociais, o Estado, para viabilizar semelhante 'modelo de ordem social' de características selvagens para a força de trabalho, só pode assumir feições nitidamente autoritárias e repressoras. O controle e contenção dos movimentos reivindicativos passam a ser condição para a efetivação de semelhante modelo excludente de repartição dos benefícios, que, por sinal, tem sido a tônica do processo de acumulação recente no Brasil (KOWARICK, 1980, p. 59 e 60).

Portanto, em decorrência da superexploração da força de trabalho, em que uma das suas manifestações é a redução do consumo necessário para a reprodução das condições de vida da classe trabalhadora, há precarização das condições de sua moradia. Com isso, a autoconstrução torna-se uma forma de acesso à habitação, mesmo implicando inúmeros sacrifícios por parte do trabalhador. Além disso, a classe trabalhadora está submetida à espoliação urbana, surgida em decorrência da inexistência ou precariedade de serviços públicos, na medida em que o Estado direciona recursos necessários para a acumulação de capital, em detrimento da prestação de serviços essenciais para a reprodução da força de trabalho.

Em razão da precariedade das condições de moradia a que a classe trabalhadora está submetida torna-se ainda mais urgente a necessidade de políticas habitacionais. Por isso, é fundamental a análise da produção de moradia por organizações coletivas, em razão de colocarem o protagonismo nas organizações populares.

2.3. Produção de moradia por organizações coletivas

Inúmeros autores abarcam a produção habitacional pelas organizações coletivas como produção social da moradia, assim entendida:

a produção ou a urbanização de uma área deve se dar com o controle da gestão dos recursos públicos e da obra pelos movimentos populares, associações e cooperativas, com a própria comunidade gerindo o processo produtivo da solução de sua habitação. Falamos do controle em todas as etapas, desde a definição do terreno, do projeto, da equipe técnica que os acompanhará, da forma de construção, compra de materiais, contratação de mão-de-obra, organização do mutirão, prestação de contas e organização da vida comunitária. Essa forma de atuação consiste não apenas na construção de moradias ou urbanização de bairros, mas da construção de comunidades atuantes que lutam por seus direitos, que avançam no sentido da melhoria da qualidade de vida para todos e todas (BARBOSA, PESSINA, RODRIGUES, 2008, p. 22).

Contudo, é necessário salientar que em uma perspectiva marxista a produção realizada pelas construtoras é social, enquanto a produção gerida pela comunidade distancia-se da esfera da socialidade, visto que para Marx o “social” adquiriu conotação negativa, em decorrência de que as pessoas “se relacionam *no* “mundo” das mercadorias, *no* mercado e fora dele são totalidades solipsistas” (DUSSEL, 2012, p. 88). Nesse sentido, a “socialidade” ou “intercambialidade” dos produtos e pessoas localiza-se na esfera da circulação (DUSSEL, 2012, p. 96).

Ao passo que uma organização comunitária é forjada “na *proximidade* primeira da livre associação, da distribuição do trabalho em uma divisão decidida e controlada *comunitariamente* desde o princípio” (DUSSEL, 2012, p. 89). Nesse modo de produção comunitária, “os trabalhadores não só teriam uma apropriação comunitária dos meios de produção, mas o pleno controle consciente do processo total da própria produção” (DUSSEL, 2012, p. 89).

Desse modo, a organização comunitária do trabalho localiza-se na exterioridade de um sistema, em que o “social” está vinculado às mercadorias, mediante o valor de seu produto

como mercadoria. Consequentemente o trabalho apenas torna-se universal como valor, que determina o valor do tempo de trabalho (DUSSEL, 2012, p. 91, 92 e 93). Portanto, as mercadorias não se originam de organização de homens livres, “mas assalariados abstratos solipsistas que adquirem a sua socialidade na ‘própria circulação’ e *somente nela*, o âmbito da circulação é o horizonte ontológico de constituição da socialidade – no capitalismo” (DUSSEL, 2012, p. 96).

Dessa maneira, a “forma social” decorre de que as mercadorias “são produzidos ‘para outros’ e que, no ‘mundo’ do mercado, graças ao dinheiro, se possa apropriar-se do produto ‘dos outros’. É pela mediação da universalidade abstrata do intercâmbio público que o indivíduo isolado e solitário torna-se ‘social’” (DUSSEL, 2012, p. 336).

Portanto, o indivíduo possui duas funções: a compra e a produção de mercadorias, pois “trabalha-se ao lado de outros, mas não em comunidade” (DUSSEL, 2012, p. 337). Dessa forma, na “socialidade” sob a perspectiva do valor, “os indivíduos permanecem abstratamente isolados e coisificados e, neste caso, os ‘indivíduos’ não podem ‘subsumir (*subsumiert*)’ o trabalho a seu *próprio* controle; mas isto é possível a partir da associação de trabalhadores” (DUSSEL, 2012, p. 337) que comunitariamente controlam seus produtos.

O capitalismo despojou os produtores do controle do processo produtivo, de forma que “a função de direção passa a ser do capital assim que o trabalho a ele subordinado torna-se cooperativo: como função específica do capital a direção assume características específicas” (FARIA, 1987, p. 19), instaurando uma divisão do processo produtivo fundado em uma estrutura hierárquica rígida, no sistema disciplinar dos agentes e em mecanismos de controle (FARIA, 1987, p. 44). Nesse caso há a heterogestão, em que é criada a dissociação entre a concepção e a execução do trabalho, pois é mantido “a dualidade entre o que gere e o que é gerido; entre o que planeja, organiza, comanda e controla, e o que executa, sendo portanto planejado, organizado, comandado e controlado” (MOTTA, 1981, p. 18). Portanto, como a heterogestão naturaliza a direção do capital sobre o trabalho também naturaliza a hegemonia do saber sobre o não saber (MOTTA, 1981, p. 18).

Em face da observação de que nesse sistema os interesses entre empregados e empregadores não são os mesmos, acarretando uma relação conflitiva entre eles possibilitou a adoção de sistemas participativos, “que não decorrem de nenhuma *bondade patronal*, embora acabem interessando também ao patronato” (FARIA, 1987, p. 65), pois a participação concebida apenas como lucros contribui para o funcionamento do sistema, possibilitando

maior aceitação das decisões da direção, inclusive com salário médio inferior, induzindo a intensificação do trabalho do assalariado, que não guarda relação com acréscimo correspondente na remuneração real, em razão da expectativa de adquirir uma parcela do lucro (TRAGTENBERG, 2005, p. 35 e 107).

Já a “generalização da autogestão”¹⁷ pode ser conceituada da seguinte maneira:

(i) uma nova concepção que não pretende reabilitar o socialismo, mas que objetiva defini-lo em outros termos: socialismo democrático; (ii) definitivamente democrática e realista e que, portanto, atua sobre as dificuldades, os problemas e a complexidade do exercício do poder coletivo; (iii) a apropriação social dos meios de produção e dos meios de poder e de gestão social por parte de toda a sociedade, coletivamente; (iv) ao mesmo tempo, um objetivo dos produtores e uma estratégia de superação revolucionária (qualitativa) das relações sociais e de produção; (v) um novo modo de produção e gestão social; (vi) a vinculação entre o desenvolvimento e o modo autônomo de produção, estabelecendo uma relação integrada entre as atividades econômicas e as sociais; (vii) a forma de organização coletiva da sociedade em todas as suas esferas econômicas, sociais, jurídicas e políticas; (viii) a superação de uma sociedade de classes (FARIA, 2017, p. 632 e 633).

Dessa forma, a “generalização da autogestão” obrigatoriamente compreende a superação do capitalismo, contudo é possível que a autogestão ocorra ao nível da unidade produtiva, podendo assim ser definida “quando a organização é democraticamente gerida pelo conjunto dos trabalhadores, que exercem o controle efetivo sobre o processo de produção e distribuem o resultado proporcionalmente ao trabalho realizado” (FARIA, 2003, p. 41).

Nesse âmbito situam-se as experiências de autogestão habitacional que consistem na produção de todos os processos fundamentais para a produção de sua própria moradia, envolvendo desde a conquista da terra até a construção, englobando os projetos arquitetônicos (BURGUIÈRE e outros, 2016, p. 18). Dessa forma, o beneficiário pode influenciar na elaboração do projeto habitacional, inclusive na escolha de sua localização (NYCOLAAS, 2017, p. 25).

Essa é uma das distinções fundamentais dos empreendimentos que foram realizados mediante autogestão da produção convencional pública, em que o projeto independe dos beneficiários, de modo que “primeiro vem a casa e depois o seu morador” (RODRIGUES, 2013, p. 31). Já nos empreendimentos que envolvem a autogestão, primeiramente é

¹⁷Ainda que Faria (2017) tenha utilizado o termo “autogestão social” para designar a generalização da autogestão para além das unidades produtivas, preferiu-se a não utilização desse termo, em razão de que a socialidade está restrita a um horizonte de circulação de mercadorias, que diverge da plena adoção da autogestão, a qual nos termos de Dussel (2012) aproxima-se mais da organização comunitária do que da socialidade.

constituído o grupo de famílias beneficiárias para em seguida construir-se uma proposta de habitação (RODRIGUES, 2013, p. 32).

Nesse sentido, a experiência dos mutirões habitacionais em São Paulo iniciou uma prática em que o usuário influencia no projeto. Nesse sentido, o trabalho das assessorias técnicas envolvia “a observação crítica dos problemas sociais, as condições de trabalho e as relações no canteiro de obras, além da consideração do usuário como sujeito de direitos, que incluem o direito à arquitetura e à moradia de qualidade” (CARVALHO, 2004, p. 136). Contudo, a participação do beneficiário é limitada pela desigualdade de informações técnicas, pelas normas técnicas e limites de financiamento (CARVALHO, 2004, p. 164).

Portanto, a produção habitacional pelo mercado é social, visto que é voltada para a circulação de mercadorias e os trabalhadores não possuem o controle do processo produtivo, enquanto a produção autogestionária aproxima-se de um modelo comunitário. Porém, é importante ressaltar que nem toda produção de moradia por organizações coletivas situa-se dentro da perspectiva da autogestão, inclusive nas políticas brasileiras há possibilidade de contratação por empreitada global, em que a produção é inteiramente delegada para uma construtora.

Enquanto o mutirão consiste na utilização de mão de obra dos futuros moradores, a autogestão implica a gestão dos recursos, de forma a possibilitar o questionamento do saber técnico convencional, percebendo “o trabalhador como agente de realização do seu destino” (BARROS, 2011, p. 46). Dessa forma, há autores no campo da arquitetura como Rodrigo Lefèvre que vislumbram no canteiro de obras do mutirão uma possibilidade de transformação da sociedade:

Mais do que construir casas, Rodrigo pretende ‘construir’ sujeitos e transformar o canteiro numa escola de libertação. Dessa maneira, ‘a autoconstrução da casa e do bairro’ passa a ser condição para o processo educativo, este sim, o objetivo final do canteiro proposto. A invenção de uma ‘nova práxis’ (repensar e refazer a cidade) é o momento da conscientização e do ‘desabrochamento integral do indivíduo na sociedade, e portanto, da sua libertação’ (ARANTES, 2002, p. 141).

Nesse sentido, a separação entre autogestão e mutirão não é fácil, “como se a primeira fosse em si emancipadora e a segunda uma falta de opção e sinal de atraso” (ARANTES, 2002, p. 196), pois o trabalho no canteiro de obras envolve a difusão de valores ligados à solidariedade, à invenção e ao trabalho manual (ARANTES, 2002, p. 196):

Tal como a autoconstrução, o mutirão autogerido é reencontro, uma vez que o mutirante é ao mesmo tempo autor, produtor e futuro usuário, mas pretende ser um reencontro diferente. Primeiro, como já vimos, por introduzir a política e romper o ‘círculo de ferro’ que isolava a reprodução da classe trabalhadora. Segundo, porque estabelece uma nova relação de produção, sem padrões e alienação. Terceiro, porque, auxiliado por arquitetos, quer restituir um saber e uma estética, permitir o ‘engenho programado e escolhido’ e assim uma ‘poética da economia’ que extraia dos poucos recursos o máximo arquitetônico. Nesse caso, o desenho volta a ser fundamental, não como abstração-alienação, mas como instrumento de um *projeto coletivo*.

Ao contrário da autoprovisão de moradia e da venda do trabalho, que são simples manifestações do reino das necessidades, o mutirão pode deixar de ser mera construção para virar arquitetura, como diz Artigas, ‘atividade superior da sociedade’. O seu desenho tem a possibilidade de ser pensado como *desígnio*, como ação coletiva deliberada, diferenciando-se tanto da alienação do trabalho assalariado no canteiro quanto do trabalho destituído de invenção da autoconstrução (ARANTES, 2002, p. 191).

Porém, a produtividade da obra pode exigir maior rapidez de tomada de decisões, o que pode prejudicar a autogestão e o tempo necessário para o aprendizado dos mutirantes, ainda que possa reduzir o desgaste das famílias (ARANTES, 2002, p. 195 e 196). Ainda que o mutirão possa gerar práticas de trabalho menos hierarquizados envolve muito sacrifício e dedicação, que pode ser percebido no seguinte relato de um cooperativista uruguaio:

Un día se me acerca un dirigente cooperativo que trabajaba en una la empresa de la industria química, y se le caían las lágrimas. La maestra había llamado a su señora para preguntarle si su hija había perdido al padre, porque la niña tenía todos los síntomas de aquellos que lo han perdido. Cuando él llegaba los niños dormían, y al irse cada mañana todavía no se habían levantado, porque además del trabajo que era el sostén económico de su familia, cumplía las 20 horas semanales de ayuda mutua y atendía además sus responsabilidades como dirigente gremial y cooperativo con una dedicación impresionante. ‘Mi hija vive como si yo me hubiera muerto’. Se veía el sacrificio en la cara de la gente (CCU, 2016, p. 12)¹⁸.

Dessa forma, conforme relato de cooperativista em pesquisa realizada por Ghilardi (2017b, p. 199), o mutirão engloba a dificuldade de conciliar tempo familiar, trabalho, mutirão e tarefas organizativas da cooperativa, o que contribuía na rotatividade dos membros da cooperativa. Inclusive o trabalho no mutirão compromete o próprio emprego do cooperado, conforme relato da seguinte cooperativista: “he perdido tres trabajos por estar en la

¹⁸ Tradução livre: Um dia aproximou-se um dirigente cooperativo que trabalhava na empresa de indústria química e estava chorando. A professora chamou sua esposa para perguntar se sua filha havia perdido o pai, porque a menina tinha os sintomas de todos os perderam seus pais. Quando ele chegava em casa as crianças já haviam dormido, e ao sair de casa cada manhã ainda não haviam se levantado, porque além do trabalho que era o sustento econômico da família, cumpria as 20 horas semanais de mutirão e atuava como dirigente sindical e cooperativo com uma dedicação impressionante. ‘Minha filha vive como se eu estivesse morto’, o sacrifício era visível no rosto das pessoas.

cooperativa, por qué la carga horaria, como mi esposo trabaja en construcción no puede hacer horas durante la semana, y hace solo el fin de semana. Por eso me ha costado un poco mantener los trabajos”¹⁹(GHILARDI, 2017b, p. 217).

A dificuldade para cumprimento das horas de mutirão de famílias em que apenas uma pessoa poderia trabalhar no mutirão também foi relatado por Geisa Bordenave (2019, p. 2600) em pesquisa no empreendimento do grupo Esperança no Rio de Janeiro, o que sobrecarregava principalmente as mulheres chefes de família, que enfrentavam o desafio de conciliar trabalho, cuidado com os filhos, trabalho doméstico e 17 horas semanais de mutirão.

Na pesquisa mencionada há relatos de desgaste físico dessas mulheres, desenvolvimento de emagrecimento excessivo e de doenças graves decorrentes do trabalho no mutirão, inclusive uma das mutirantes relatou ter sofrido dois enfartos na época das obras, já nas famílias, em que mais de um integrante podia cumprir as horas de mutirão, a carga de trabalho na obra é dividida (BORDENAVE, 2019, p. 2600).

A ampliação das famílias monoparentais de mulheres está presente na realidade uruguaia, inclusive havendo cooperativas formadas exclusivamente por essa formação familiar. A experiência uruguaia também é marcada por uma divisão de trabalho no canteiro de obras, em que às mulheres são atribuídas tarefas que requeiram atribuições de limpeza, método e paciência e menor força física (NAHOUM, 2010, p. 4 e 5).

No Uruguai também existe essa dificuldade de cumprir as horas necessárias de ajuda mútua em famílias monoparentais, em que apenas uma pessoa trabalha na obra (CCU, 2015, p. 39). Por isso, as famílias monoparentais unipessoais ou responsáveis por menores de 16 anos podem-se utilizar do “colaborador”, ou seja, da pessoa alheia ao núcleo familiar que cumpre horas de ajuda mútua, autorizada pelo *Banco de Previsión Social* – BPS, não podendo ultrapassar mais de 50% da carga horária cumprida pelo cooperado (FUCVAM, 2018, p. 3). Exceto nessa circunstância, os colaboradores não podem ser registrados como mão de obra cooperada nem como contratados, portanto, são integrados na obra de forma irregular, o que pode acarretar sanções econômicas para a cooperativa (CCU, 2015, p. 39). No regulamento de obra de FUCVAM, caso mulheres grávidas integrantes de famílias monoparentais não sejam autorizadas pelo médico a desempenhar nenhuma tarefa na obra poderão se utilizar do

¹⁹ Tradução livre: Perdi três trabalhos por estar na cooperativa para cumprir a carga horária, como meu esposo trabalha na construção não pode fazer as horas durante a semana e somente cumpre as horas no final de semana. Por isso, me custou um pouco manter os trabalhos.

“colaborador” autorizado pelo BPS, caso não haja essa possibilidade poderão valer-se do fundo solidário²⁰ (FUCVAM, 2018, p. 6).

Segundo Rodrigo Lefèvre, a defesa do mutirão autogerido não implica a defesa da autoconstrução caracterizada pelo autoprovimento de moradia pelo povo, em decorrência da ausência de políticas públicas e da restrição do acesso à habitação pelo mercado (ARANTES, 2002, p. 132 e 133). Desse modo, a prática do mutirão deve ser valorizada enquanto possibilitar a tomada de decisões e a administração de recursos pelos futuros moradores, evitando a intermediação de uma construtora, que impõe sua forma de organização e expropriação do trabalho (ARANTES, 2002, p. 170):

É só devido a essa possibilidade de autonomia que o mutirão pode ser o lugar da democratização e da conscientização, como pensou Rodrigo Lefèvre. Caso contrário, será apenas uma forma barata e atrasada de produção habitacional diante da crise do Estado e da impossibilidade do Terceiro Mundo de reproduzir as alternativas de provisão de moradias dos países centrais e seu Estado de bem-estar social. A autoconstrução institucionalizada, mais do que a superação do modelo anterior de produção, é um sinal de que o Estado na periferia do capitalismo tornou-se incapaz de dar respostas positivas no enfrentamento do déficit habitacional (ARANTES, 2002, p. 171 e 172).

Inclusive no final da década de 1970, em decorrência da crise dos estados na América Latina, o Banco Mundial e outras agências internacionais, como o BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento, Habitat – ONU (Programa das Nações Unidas para

²⁰ O fundo solidário é constituído pela contribuição de uma hora do total de horas semanais cumpridas, pelas jornadas solidárias e pelas horas realizadas pelos sócios relativas à sanções, rateios por chuva ou outros motivos. O objetivo do fundo é cobrir as horas perdidas pelos sócios em razão de doença, acidente, falecimento ou outra causa grave, considerada como justificada pela comissão de trabalho e que não puderam ser realizadas nos prazos estabelecidos pelo núcleo afetado (FUCVAM, 2018, p. 6). As jornadas solidárias são organizadas por FUCVAM com as cooperativas que estão em processo de desfinanciamento, ocorrem duas vezes por mês, em que atuam os membros de cooperativas que irão iniciar a construção, colaborando com sua aprendizagem e treinamento (SOLANAS DOMÍNGUEZ, 2016, p. 373). Também são realizadas anualmente no aniversário da entidade: “La jornada solidaria es una de las actividades tradicionales de FUCVAM. Desde el año 83 una asamblea nacional vota que los aniversarios de FUCVAM se conmemoraren con las llamadas ‘jornadas solidarias’. La idea central del acontecimiento se lo debemos al Canario Benítez, un gran compañero que nos explicaba siempre que las obras no podían desfinanciarse y que nuestro capital fundamental era la solidaridad. Si una obra se desfinanciaba, había que ir desde todo el movimiento con brigadas a trabajar a esa cooperativa para ayudar efectivamente” (GONZÁLEZ, 2013, p. 153). Tradução livre: A jornada solidária é uma das atividades tradicionais de FUCVAM. Desde 1983, uma assembleia nacional vota que os aniversários da federação são comemorados com as chamadas ‘jornadas solidárias’. A ideia central do acontecimento se deve ao companheiro Canario Benítez, que explicava sempre que as obras não podiam se desfinanciar e que nosso capital fundamental é a solidariedade. Se uma obra se desfinanciava haveriam brigadas do movimento para trabalhar nessa cooperativa e ajudar efetivamente.

Assentamentos Humanos) recomendaram a prática do mutirão, já que os países do Terceiro Mundo deveriam contar com políticas baratas e específicas para a habitação (ARANTES, 2002, p. 170 e 171).

Nesse sentido, há uma crítica aos mutirões por contribuírem com a superexploração da força de trabalho, em razão do rebaixamento dos salários dos trabalhadores oriunda da autoconstrução (BARAVELLI, 2006, p. 87). Sobre essa questão é importante o apontamento feito por Arantes (2002, p. 189 e 190), o qual retoma o pensamento de Engels que defendia que qualquer forma de produção habitacional direcionada para a classe trabalhadora, exceto o aluguel, ocasionaria a diminuição do custo de reprodução da força de trabalho e acarretaria a diminuição do valor dos salários.

Nesse sentido, as opções concretas que a classe trabalhadora possui como alternativa à autoconstrução são o aluguel ou a compra no mercado formal. Contudo, os trabalhadores não conseguiriam comprar no mercado formal uma habitação, a partir da extensão da jornada de trabalho ou de maior economia no orçamento doméstico, com a mesma qualidade que a produção autogestionária, verificada com base na área e no material de construção, em razão da necessidade de remuneração da intermediação que existe na produção pelo mercado (BARAVELLI, 2006, p. 89). Por isso, para a população de baixa renda, é mais conveniente o trabalho na obra e a autogestão na cooperativa que pagar com horas de trabalho extras a realização das tarefas de construção por trabalhadores contratados (NAHOUM, 1984, p. 10). Portanto, nas cooperativas uruguaias, “a ajuda mútua não é uma opção para se obter algo que o mercado proporciona. É uma opção para se obter algo *melhor* do que o mercado proporciona” (BARAVELLI, 2006, p. 89).

Porém, essa produção autogestionária compensa apenas na medida em que for mais produtiva, ou seja, caso consigam manter a economia oriunda de não haver gastos com benefícios de empreiteiras, lucros, despesas administrativas e economia de mão de obra. Por isso, “enquanto esta quantidade de horas adicionar um valor às moradias que é maior do que o valor que os cooperados recebem em suas fontes normais de renda, a cooperativa segue competitiva em seu enfrentamento contra as empreiteiras privadas” (BARAVELLI, 2006, p. 90).

Nessa disputa entre o valor da economia realizada pela cooperativa e o valor da rapidez promovida na produção pelas empreiteiras, o cooperativismo uruaio busca ampliar

a produtividade, exigindo das assessorias técnicas ligadas à FUCVAM o desenvolvimento de novas tecnologias a serem utilizadas pelos cooperados (BARAVELLI, 2006, p. 90).

Na adoção de novas tecnologias há uma distinção importante entre as empresas da construção civil e a produção mediante autogestão. Sobre isso, Marx (2013, p. 445) apontava que o desenvolvimento da maquinaria no capitalismo buscava o barateamento das mercadorias e diminuir a parcela da jornada de trabalho que o trabalhador necessita para si mesmo, ampliando a parte da jornada concedida ao capitalista.

Desse modo, a utilização de novas tecnologias na construção civil, em razão da acumulação de capital decorrente do PMCMV teve como resultado a diminuição da necessidade de mão de obra e a elevação da produtividade no período foi superior ao incremento da remuneração da força de trabalho (BARAVELLI, 2014, p. 44 e 166). Portanto, as novas tecnologias desempenham a função de produzir mais em um período menor de tempo, o que não implica a preocupação com a melhoria das condições de trabalho por parte dos trabalhadores. Um exemplo disso foi a utilização da bisnaga de napa, a fim de propiciar maior “limpeza ao redor dos espaços vazados dos blocos, o que facilita a passagem dos conduítes e tubos das instalações elétricas e hidráulicas nos alvéolos dos blocos” (BARAVELLI, 2014, p. 59). Porém, acarreta um esforço lesivo na mão e no antebraço, pois utiliza apenas as articulações dos dedos, ao contrário da convencional colher de pedreiro que amplia a força em todo o braço (BARAVELLI, 2014, p. 59).

Já no mutirão, as novas tecnologias são adotadas a fim de minimizar os esforços e qualificar os processos produtivos²¹ (CARVALHO, 2004, p. 163). Porém, há limites na apropriação das soluções tecnológicas no mutirão autogerido, em razão da falta de conexão com a indústria da construção, pois as tentativas de constituição de micropólos de produção nos canteiros de obra fracassaram na sua maioria e os investimentos em sistemas alternativos ficavam restritos a uma obra isolada, em decorrência da falta de mercado para escoamento dos produtos, bem como tecnologias específicas que exigissem alto custo eram inviáveis para serem utilizadas no mutirão (CARVALHO, 2004, p. 164 e 165). Nesse sentido, há dificuldades técnicas, materiais e profissionais para que o canteiro autogerido consiga competir com uma empresa privada (ARANTES, 2002, p. 195).

²¹ Nas cooperativas uruguaias, a utilização de pré-fabricação leve tem o objetivo de tornar mais produtiva a distribuição do trabalho dos mutirantes que costuma ser irregular e facilitar a execução da construção pela mão de obra cooperada (BARAVELLI, 2006, p. 134).

Portanto, ainda que seja utilizado o conceito de produção social de moradia para designar a produção habitacional gerida por movimentos populares, associações e cooperativas, criticou-se a adoção dessa definição, já que a provisão do mercado é social, tendo em vista que é voltada para a circulação de mercadorias e que os trabalhadores não detêm o controle do processo produtivo. Já a produção autogestionária aproxima-se de um modelo comunitário, pois comunitariamente controlam o processo produtivo. Contudo, nem toda produção habitacional realizada por organizações coletivas situa-se dentro do marco da autogestão.

Desse modo, a defesa do mutirão deve englobar a autogestão habitacional, ou seja, a gestão do empreendimento pelas organizações coletivas, a fim de não configurar a mera utilização da mão de obra mutirante, que não possa interferir nas decisões sobre a obra. É importante reforçar que o mutirão não implica a defesa da autoconstrução marcada pela ausência de políticas públicas e pela dificuldade de acesso à habitação pelo mercado. Por isso, há críticas ao mutirão por contribuir para o rebaixamento dos salários dos trabalhadores, ainda que dentre as opções concretas seja a que proporciona, a um custo mais acessível, moradia de melhor qualidade.

Desse modo, nos países dependentes a questão habitacional é permeada por, pelo menos, dois processos vinculados: a superexploração da força de trabalho e a espoliação urbana. Um dos efeitos da superexploração da força de trabalho é a redução do consumo da classe trabalhadora para além dos seus limites normais, com isso, o acesso à moradia ocorre de forma precária, incentivando a adoção da autoconstrução, mesmo que implique inúmeros sacrifícios aos trabalhadores. Já a espoliação urbana é resultado do direcionamento de recursos do Estado para a acumulação de capital em detrimento de serviços necessários para a reprodução da força de trabalho, o que resulta na inexistência ou precariedade desses serviços.

Desse modo, a superexploração da força de trabalho está situada no marco de um processo de acumulação dependente, que aprofundou a centralização e concentração do capital. A maior exploração do trabalho nos países periféricos é adotada como mecanismo de compensação perante a transferência de valor dos países dependentes para os centrais, o que consiste no fundamento da dependência.

Em razão da existência de necessidades habitacionais a serem sanadas no Brasil, o próximo capítulo se dedicará a analisar o processo de construção das políticas de produção de

moradia por organizações coletivas, com foco nas duas principais políticas federais, inclusive apresentando o modo como ocorreu o acesso à terra.

3. Políticas de produção habitacional por organizações coletivas no Brasil

Inicialmente será apresentado o processo de construção das políticas habitacionais por organizações coletivas no Brasil, que se desenvolveu principalmente no final da década de 1980 e início dos anos 1990. Antes desse período havia um programa destinado para cooperativas habitacionais do Banco Nacional de Habitação – BNH, entre 1964 a 1984, porém, que contava com excessiva ingerência estatal. A partir de 1970, o BNH também realizou políticas de utilização da autoconstrução.

Com a vitória do Partido dos Trabalhadores no governo brasileiro possibilitou-se a criação das principais políticas federais de produção habitacional por organizações coletivas no Brasil: Programa Crédito Solidário – PCS, Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades – PMCMV-E e Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, o qual não será analisado mais detalhadamente pela opção na análise das políticas que envolvam áreas urbanas. Por isso, serão analisados o PCS e o PMCMV-E, inclusive o modo como as organizações coletivas acessaram a terra nesses programas, tendo em vista que é um dos maiores desafios para a realização de política habitacional. Por fim, será refletido sobre a concessão de imóveis da União para a destinação para as políticas promovidas pelas organizações coletivas, em razão do número elevado de imóveis da União desocupados e do esforço realizado pelo governo para efetuar essa destinação.

3.1. Processo de construção das políticas habitacionais por organizações coletivas no Brasil

No período de 1964 a 1984, o Banco Nacional de Habitação - BNH mediante um programa destinado para cooperativas habitacionais concedeu 487.471 financiamentos, o que representou 11,3% das contratações do Sistema Financeiro da Habitação – SFH (BARROS, 2011, p. 28). Nesse programa, as cooperativas não tinham nenhum poder de decisão e nem eram envolvidas na execução das políticas públicas (DRAGO, 2012, p. 58). Inclusive com a edição do Decreto nº 58.377/1966 houve sua subordinação à instituição financeira mencionada até a extinção do banco em 1986 (BARAVELLI, 2006, p. 82). Essa submissão foi incrementada com o Decreto-Lei nº 59/66, o qual atribuiu competência ao BNH para “autorização ou cancelá-la, baixar e aplicar normas disciplinadoras da constituição,

funcionamento e fiscalização (...), bem como fixar e aplicar penalidades e definir os casos de intervenção e liquidação” (BRASIL, 1966, online).

Essas atribuições do BNH foram exercidas pelo Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais – INOCOOP, que poderia atuar em todas as etapas do empreendimento, desde a elaboração do projeto até a entrega das unidades habitacionais, bem como poderia liquidar e dissolver a cooperativa, após a transmissão da propriedade aos cooperados (BARAVELLI, 2006, p. 82).

Nesse sentido, conforme experiência do INOCOOP-SP apresentada por Silva (1988, p. 124), a assembleia da cooperativa era realizada apenas pelos seus efeitos formais, visando referendar as decisões que haviam sido tomadas previamente pelos técnicos do Instituto, o que incluía a indicação dos diretores da sociedade cooperativa.

Também ao Instituto cabia a fiscalização de todas as etapas da obra, mediante empreiteiras (BARAVELLI, 2006, p. 82). Portanto, o programa era mais adequado aos interesses das empreiteiras e demais agentes financeiros do que assegurava o direito à moradia, de forma a privilegiar os empreendimentos apresentados pelas construtoras (SILVA, 1988, p. 126). Consequentemente o controle e a fiscalização do Estado representaram a garantia de repasse de recursos públicos para a iniciativa privada como parte de uma estratégia de apoio ao processo de acumulação (SILVA, 1988, p. 150).

Na década de 1970, em decorrência da necessidade de programas mais baratos para o mercado popular, a autoconstrução foi inserida nas políticas do Banco Nacional de Habitação – BNH, o que propiciou a criação do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – PROFILURB, Programa Federal de Erradicação da Sub-habitação – PROMORAR e Programa João de Barro (CARVALHO, 2004, p. 21).

O PROFILURB foi instituído em 1975 e pretendia financiar a produção de lotes destinados à comercialização para famílias de baixa renda que fossem removidas das favelas para que pudessem construir suas residências mediante recursos financeiros próprios, por meio da autoconstrução (SILVA, 2009, p. 237). Portanto, segundo Sachs (1999: 150, apud BARAVELLI, 2006, p. 93), o intuito do PROFILURB era evitar o crescimento de favelas, enquanto o PROMORAR visava à sua reabilitação, pois adotava como pressuposto a impossibilidade de sua erradicação por meio da realocação dos moradores para locais distintos.

Além dessas políticas houve o Programa João de Barro, o qual financiou sete mil unidades habitacionais para população de baixa renda, que residiam em habitações unifamiliares isoladas em lotes periféricos, realidade pertencente principalmente a pequenos municípios do interior do Norte e Nordeste do país (BARAVELLI, 2006, p. 92).

Os programas alternativos do BNH estavam situados no marco do 2º Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, que visava à condução de “um reformismo conservador como renovação do projeto político do regime autoritário” (ROYER, 2009, p. 57), incorporando a estratégia reformista do Banco Mundial. Desse modo, o crescimento econômico buscado não era pautado em uma distribuição de renda efetiva, mediante uma política salarial descomprimida, mas sim por meio de políticas sociais que tivessem impactos rápidos, os quais não acarretavam modificações na condição estrutural de vida dos residentes em favelas e assentamentos subnormais (ROYER, 2009, p. 57).

A partir da década de 1980 ocorre o refluxo do Programa de Cooperativas Habitacionais, em decorrência de crise do financiamento público, que desembocou no fim do BNH (BARROS, 2011, p. 28). Nesse período surgiram experiências em São Paulo que promoveram maior protagonismo do movimento popular, em contraste com as experiências de cooperativas habitacionais do BNH, em que havia elevado grau de intervenção estatal e com as políticas de autoconstrução, em que a participação das famílias ocorria exclusivamente por sua mão de obra no mutirão. Nesse contexto foi importante a exibição do documentário do engenheiro Guilherme Coelho sobre as cooperativas de ajuda mútua uruguaias para políticos progressistas, universidades, associações de moradores e para técnicos que buscavam alternativas ao BNH:

o filme dá um novo rumo aos movimentos sociais urbanos organizados em torno de demandas por moradia. Para eles, uma proposta habitacional por autogestão permitiria casar a luta pela universalização dos serviços públicos com a luta contra o autoritarismo de um Estado ainda sob governo militar. Nesse sentido, a decisão de Guilherme Coelho em não exibir o filme apenas para governantes ou para a tecnocracia da época conta tanto quanto o seu conteúdo (BARAVELLI, 2006, p. 113).

Uma das exibições do referido documentário foi junto aos moradores da Zona Norte de São Paulo, que até aquele momento pleiteavam pela sua inclusão no PROMORAR do BNH, porém iniciaram negociações junto a Companhia Metropolitana da Habitação de São Paulo - COHAB para o primeiro mutirão autogerido do município (BARAVELLI, 2006, p. 114 e 117).

Nesse momento há uma mudança de concepção nas políticas que estavam sendo gestadas até aquele momento, que propunham o mutirão, que compreendia a participação popular apenas como mão de obra para construção das moradias, que se distinguia da proposta da ajuda mútua, que passaria a ser reivindicada pelos movimentos de moradia de São Paulo e concebia a participação popular em todas as etapas do processo produtivo, conforme Reinach (1984:6, apud BARAVELLI, 2006, p. 117). A Vila Nova Cachoeirinha obteve êxito no financiamento da COHAB, contudo, sua autonomia foi limitada após o falecimento de Guilherme Coelho, impossibilitando a independência da assessoria técnica em face ao poder público (VAZ, 2000, p. 40 e 41).

Outra experiência importante foi gestada na Vila Comunitária, iniciada a partir da Associação de Compras Comunitárias de São Bernardo do Campo, que integrava vários “grupos de compras”, envolvendo militantes do Partido dos Trabalhadores (PT), Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), grupos de bairro e ativistas sindicais (VAZ, 2000, p. 36). O projeto da Vila Comunitária contou com a influência do projeto da Vila Nova Cachoeirinha e do arquiteto uruguaio Leonardo Pessina (VAZ, 2000, p. 41), que inclusive trabalhou na primeira cooperativa habitacional de ajuda mútua no Uruguai (GHILARDI, 2017b, p. 52). Também foi importante nesse período a assessoria às associações comunitárias da zona sul de São Paulo pelo Laboratório de Habitação da Faculdade de Belas Artes, que viabilizou a Urbanização do Recanto da Alegria e a Vila Arco-Íris no Grajaú (MOREIRA, 2009, p. 46).

Apesar do não avanço rumo a uma política federal de produção habitacional por organizações coletivas há experiências de governos locais como os governos de Franco Montoro, no estado de São Paulo, e o de Mário Covas, no município de São Paulo, onde se iniciava a possibilidade das famílias controlarem as decisões no projeto e do processo de trabalho no canteiro de obras, realizada com recursos públicos e com apoio técnico prestado por profissionais externos (MOREIRA, 2009, p. 46). No governo de Franco Montoro (PMDB) foram promovidas experiências de envolvimento de organizações da sociedade civil na administração pública, principalmente com ênfase em projetos de mutirão, localizados especialmente no interior do Estado e co-gerenciados pelas prefeituras locais. Dessa forma, os programas que utilizavam mutirão eram justificados tanto em razão da maior participação da sociedade civil quanto na redução de gastos públicos, já que seus custos eram mais baratos do que os programas convencionais (VAZ, 2000, p. 42).

Nesse período também se destacou o mutirão das “mil casas em um dia”, promovido pelo governador Iris Rezende, em Goiânia, marcado por relações de compadrio e cooptação de lideranças. O empreendimento foi realizado na zona rural, a despeito da legislação, sem infra-estrutura necessária e com casas de péssima qualidade (MOREIRA, 2009, p. 47 e 48).

O FNRU surgiu no período de redemocratização, em que no final da década de 1970 e ao longo dos anos 1980 “viu a emergência de diversas organizações da sociedade civil, como associações de moradores, movimentos que lutavam por infraestrutura, sindicatos, movimentos sociais urbanos, rurais e temáticos, partidos políticos e Organizações Não Governamentais – ONGs” (GUSSO, 2012, p. 13), em que as Comunidades Eclesiais de Base – CEBs e grupos ligados à Teologia da Libertação foram fundamentais nesse processo de mobilização social. Portanto, nesse contexto, emergiram vários movimentos nas periferias dos centros urbanos que buscavam acessar moradia, bens de uso coletivo e direitos de cidadania, atuando como agentes democratizantes da sociedade. Nesse sentido, houve movimentação social para influenciar a elaboração da Constituição de 1988 (GUSSO, 2012, p. 13).

Nessa conjuntura surgiu o Movimento Nacional de Reforma Urbana - MNRU, que foi uma articulação que envolveu movimentos sociais, ONGs, sindicatos, associações profissionais e acadêmicas, visando à coleta de assinaturas para a Emenda Popular de Reforma Urbana (GUSSO, 2013, p. 13 e 14), que foi a Emenda nº 63 de 1987 (KLINTOWITZ, 2015, p. 100), a qual agregou 131 mil assinaturas, culminando na introdução dos artigos 182 e 182 da Constituição. Ainda que não tenha refletido integralmente a proposta da emenda representou uma vitória do movimento. A partir desse momento, “o MNRU passa a se designar como FNRU²², agregando novas organizações e estimulando a articulação de

²² O FNRU é composto por movimentos sociais, ONGs, sindicatos e entidades de classe (GUSSO, 2012, p. 61), cuja coordenação é colegiada, integrada pela Confederação Nacional de Associações de Moradores – CONAM, Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM, União Nacional por Moradia Popular – UNMP, Central de Movimentos Populares – CMP, Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas – MLB, Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica – FENAE, Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia – FISENGE, Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – PÓLIS, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE, Centro Dom Helder Camara de Estudos e Ação Social – CENDHEC, Terra de Direitos, Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas – FNA, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE, Associação Nacional de Transportes Públicos – MDT/ANTP, Associação dos Geógrafos Brasileiros – AGB, Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – FENEA, Centro de Assessoria à Autogestão Popular – CAAP, Caritas Brasil, Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES, Cearah Periferia, Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo – ABEA, Fundação Bento Rubião – Centro de Defesa dos Direitos Humanos, Rede Observatório das Metrôpoles, Action Aid Brasil, Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, Habitat para a Humanidade, Fórum Nordeste de Reforma Urbana – FNeRU, Fórum Sul de Reforma Urbana, Fórum Urbano da Amazônia Ocidental (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2020).

outras redes regionais, para atuarem em conjunto na promoção de lutas e campanhas pela reforma urbana e pelo direito à cidade” (GUSSO, 2012, p. 14).

A partir da Constituição de 1988, o FNUR direcionou suas atividades para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição, por meio do qual buscou que o conteúdo da emenda popular que não foi introduzida no texto constitucional fosse incorporado na legislação brasileira. Por isso, o Fórum atuou junto ao Congresso, visando à aprovação do Estatuto da Cidade, o que demorou 11 anos para sua promulgação, em 2001 (GUSSO, 2012, p. 14 e 15).

Com a vitória de Luiza Erundina do PT na cidade de São Paulo, a autogestão foi adotada como política habitacional do município, mediante o Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações Subnormais – FUNAPS Comunitário, que determinava o financiamento direto às associações comunitárias para que essas realizassem a gestão dos empreendimentos construídos por meio de mutirão (VAZ, 2000, p. 75).

A condução da política habitacional destacou-se pela priorização do diálogo com a sociedade civil e pelo incentivo “a interação entre agentes públicos distintos com o intuito de desenvolver não só as iniciativas do poder público, mas também o interlocutor não-estatal, representado pelos movimentos de moradia” (BARROS, 2013, p. 88).

Dessa forma, a grande contribuição do FUNAPS Comunitário foi a conversão do mutirão em programa habitacional e o reconhecimento da atuação dos movimentos no processo de implementação da política, pois anteriormente havia somente mutirão e autoconstrução sem a gestão dos recursos pelos movimentos, de forma que os futuros moradores eram apenas considerados como mão de obra (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016, p. 94).

O FUNAPS Comunitário representou um marco nesse processo, propiciando o financiamento de 12.351 unidades habitacionais, em 93 convênios, realizado somente com recursos do município. Uma das inovações do programa foi a possibilidade de escolha e contratação da assessoria técnica pelas entidades que recebiam repasses da prefeitura para elaborar os projetos, comprar os materiais e executar as obras, que eram realizadas parte em mutirão e parte com mão de obra contratada (RODRIGUES, 2013, p. 38).

Portanto, no FUNAPS Comunitário a influência do cooperativismo habitacional uruguaio ocorreu pela adoção do mutirão, da gestão dos empreendimentos pelas entidades organizadas e pela assessoria técnica independente do poder público.

Após o término da gestão de Erundina houve a suspensão do programa com a paralisação do repasse de recursos para as entidades, de modo que as obras só foram lentamente retomadas novamente em 1998. A conclusão das obras inacabadas só ocorreu de fato na nova gestão do PT, entre 2001 a 2004, já que a demanda de finalização era premente, em decorrência da deterioração ou ocupação precária pelas famílias, que finalizaram as unidades habitacionais com seus próprios recursos (RODRIGUES, 2013, p. 40).

Em 1995 também houve a experiência do Programa Paulista de Mutirão, que engessou ainda mais a possibilidade de autogestão, pois pressionava que as entidades utilizassem as tipologias que já haviam sido elaboradas pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo – CDHU, e não elaborassem seus próprios projetos, inclusive impondo a contratação de uma empresa determinada para a execução dos empreendimentos (RODRIGUES, 2013, p. 40 e 41).

Também houve outras experiências de políticas municipais de incentivo à autogestão, como, por exemplo, o programa de autogestão relativo a habitação, que iniciou em Belo Horizonte, no governo de Patrus Ananias, realizado com recursos financeiros do Fundo Municipal de Habitação Popular, geridos pelo Orçamento Participativo da Habitação (GODINHO; OLIVEIRA; SILVEIRA, 2007, p. 516 e 517). Também o Programa Estadual de Incentivo às Cooperativas Habitacionais Autogestionárias – PROCOOP do Rio Grande do Sul, inclusive com recursos do orçamento participativo estadual (SANTOS, 2005, p. 34 e 76).

Nesse sentido, os movimentos populares de luta por moradia articularam-se para a aprovação de projeto de lei de iniciativa popular, que visava à criação de um fundo nacional de moradia popular, apresentado em 1991, e a instituição de um sistema nacional de habitação que integrasse os entes federativos nas políticas habitacionais. Nesse âmbito, os movimentos reivindicavam que a autogestão recebesse financiamento direto do governo federal, mediante uma política nacional de habitação (MINEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 22).

Em decorrência da pressão dos movimentos populares houve o financiamento de poucos empreendimentos realizados por autogestão pelo governo federal, que por mais que tenham sido bem sucedidos configuraram experiências meramente pontuais e não integravam

um programa. Um exemplo disso foi o Programa de Habitação Popular (PROHAP) Comunidade, resultado de caranava do movimento por moradia para Brasília, realizada no Governo Sarney, em 1988, resultando na conquista de três projetos-pilotos de 150 unidades no estado de São Paulo (RODRIGUES, 2013, p. 61).

Ainda que o PROHAP Comunitário tenha ficado restrito a essas experiências pontuais, sua construção foi paradigmática nos programas habitacionais que possibilitaram experiências autogestionárias, já que consolidaram o tripé que forjou as políticas futuras entre movimento, poder público e assessoria técnica independente. Também foi importante a experiência de construção de prédios de apartamentos pelos movimentos de moradia, já que evidenciou sua capacidade técnica como produtores de moradia (BARROS; BERGAMIN; RIZEK, 2003, p. 37 e 38).

Após pressão dos movimentos de moradia foi conquistado um empreendimento de 236 unidades habitacionais no Município de Santo André, com financiamento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS em um programa federal denominado Plano de Ação Imediata para a Habitação – PAIH no governo Collor (RODRIGUES, 2013, p. 61 e 62).

Houve críticas dos movimentos sociais a esse programa, em decorrência do baixo teto de financiamento, o que não incluía a maior parte das famílias organizadas nos movimentos, e não permitia a possibilidade das entidades atuarem como agente promotor do empreendimento, o que descaracterizava as propostas autogestionárias. Em razão de mobilização dos movimentos de moradia ampliou-se o teto de financiamento e as entidades foram caracterizadas como agentes promotoras (VAZ, 2000, p. 68).

Houve também pressão dos movimentos sociais para incorporar a autogestão nos programas habitacionais que eram lançados pelo governo. Por isso, em 1999, com o lançamento do Programa de Arrendamento Residencial – PAR²³, a União Nacional de Luta por Moradia - UNMP apresentou proposta para que associações pudessem ser o agente promotor do empreendimento, podendo desenvolver os projetos, comprar o terreno, construir ou reformar e realizar a gestão dos contratos. O governo não atendeu a essa reivindicação e as entidades se limitaram ao papel de "organizadoras", ainda que elaborassem as propostas e indicassem a demanda dos empreendimentos, o contrato era realizado apenas entre Caixa e

²³ O PAR foi um programa habitacional para atender a população de baixa renda, por meio do arrendamento residencial com a possibilidade de compra do imóvel (BRASIL, 2001).

construtoras, figurando as entidades apenas como testemunha (RODRIGUES, 2013, p. 62 e 63).

O único indício para atender a reivindicação de uma política de autogestão habitacional no governo federal foi o programa Carta de Crédito Associativo, em 1996, com recursos do FGTS, que previa o financiamento direto à pessoa física ou organizada de forma associativa, em organizações como cooperativas, associações, sindicatos e entidades privadas (MOREIRA, 2009, p. 74 e 76).

Nesse programa, parcela dos recursos disponíveis para a provisão habitacional era onerosa e outra parte destinada a fundo perdido. Em várias situações, a parcela onerosa era assumida pelo município, que atendia as famílias de baixa renda, que não dispunham de recursos financeiros para custear o financiamento (RODRIGUES, 2013, p. 52).

Com os governos do Partido dos Trabalhadores na Presidência da República houve a criação do Ministério das Cidades e inúmeros canais de participação social relacionados com a política urbana, como por exemplo, o Conselho Nacional das Cidades e as Conferências das Cidades. Ainda que os espaços de participação social tenham caráter consultivo, e não deliberativo como constava nas propostas históricas do Fórum, o que limita seu poder de deliberação. Devido à maior proximidade do Fórum com o governo, resultou na construção de políticas públicas próximas às suas pautas, ainda que também com centralidade nos processos institucionais (GUSSO, 2012, p. 15 e 264).

Em razão da não disponibilização de recursos para a produção de moradia por organizações coletivas no primeiro governo Lula, a UNMP enviou uma proposta ao Ministério das Cidades para inclusão da autogestão dentro do PAR, que ainda que tenha implicado na alteração do programa não propiciou a adoção da autogestão (MINEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 23).

Em 2002, o Tribunal de Contas da União – TCU cobrou a Caixa Econômica sobre os motivos da não aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, que motivaram a discussão de propostas para sua utilização, ainda que não tenha originado resultados concretos. Em 2003 foi apresentada uma proposta pela Caixa Econômica de utilização desses recursos para um programa habitacional destinado às cooperativas de produção, que poderiam apresentar mais garantias ao crédito financiado por já exercerem atividade econômica. O banco relutava na destinação de recursos para as cooperativas habitacionais, já que no período BNH foram geradas dívidas pelas cooperativas habitacionais (MOREIRA, 2009, p. 103).

Apesar das inúmeras resistências por parte da Caixa Econômica, o programa foi apresentado, em razão dos recursos limitados, que acarretariam baixos prejuízos, caso o programa fracassasse. As demandas do movimento popular também foram introduzidas nas reuniões do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – CCFDS, mediante intervenção do Ministério das Cidades, o que influenciou a formação do Programa Crédito Solidário – PCS (MOREIRA, 2009, p. 103 e 104). Sobre a aprovação do programa:

Mesmo utilizando um fundo secundário, de menor importância financeira, o representante do Banco Central no momento do debate para a aprovação do programa junto ao CCFDS se retirou alegando que a proposta rompia com as regras de mercado, sem reconhecer ao Conselho autonomia de decisão sobre o uso dos recursos privados do fundo. Por outro lado, a própria FEBRABAN, representante dos bancos com quotas no FDS, concordou com a proposta e com as modificações posteriores, provavelmente por ter avaliado o benefício de ‘entregar os anéis’ (os pequenos recursos do FDS) ‘para não perder os dedos’ (os vultosos recursos do FGTS) (MOREIRA, 2009, p. 106).

Os movimentos de moradia viam o PCS como temporário, que acessariam enquanto não era aprovado o fundo nacional de moradia popular no Congresso Nacional (MINEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 23). Com a aprovação da Lei nº 11.124/2005 foi instituído o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, integrante do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Com isso, o foco dos movimentos por moradia do FNRU tornou-se a estruturação do sistema, que entendiam que iria concentrar tanto os programas de habitação de baixa renda quanto de urbanização de assentamentos precários, expectativa frustrada com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC Urbanização²⁴, situado fora do FNHIS, o que foi alvo de críticas pelos movimentos sociais (MINEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 24).

Apesar da vitória da aprovação da Lei nº 11.124/2005, essa lei limitava o recebimento de recursos do FNHIS aos órgãos públicos, de forma a excluir associações e cooperativas. Após pressão dos movimentos sociais foi permitido o repasse de recursos para as organizações coletivas, mediante a edição da Medida Provisória nº 387/2007, convertida na Lei nº 11.578/2007 (MINEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 24). Dessa forma, no âmbito do FNHIS foi criado o Programa de Ação de Produção Social de Moradia – APSM, destinado

²⁴ O PAC possibilitou a transferência de recursos de órgãos ou entidades da União para o Distrito Federal, Estados e Municípios para as ações do PAC (BRASIL, 2007c). No tocante à modalidade de urbanização de assentamentos precários permitiu a utilização de recursos para a melhoria de “condições de habitação e mobilidade em assentamentos precários em centros urbanos, com obras de infraestrutura como construção de moradias, drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário e iluminação pública” (PAC, 2017, online).

para as entidades associativas, que selecionou 61 empreendimentos, dos quais foi construído apenas um (FERREIRA, 2012b, p. 128).

O APSM utilizava-se de repasse de recurso do Orçamento Geral da União, por isso, deveria utilizar o Sistema de Convênios (SICONV) para acompanhar todas as etapas, desde a contratação até a prestação de contas. Esse sistema induzia para a contratação por empreitada global, já que se fosse realizada por autogestão, cada contratação de mão de obra ou compra deveria acontecer mediante licitação, o que inviabilizaria o empreendimento. O fundo também não poderia antecipar as parcelas para as obras, o que é essencial para as entidades que não detém capital de giro (RODRIGUES, 2013, p. 71). Como se verá adiante o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV possui valores superiores para o financiamento das unidades habitacionais e não seguia as mesmas regras de repasse do Orçamento Geral da União (RODRIGUES, 2013, p. 71).

Em 2008 os recursos do PCS estavam se esgotando, o que inviabilizaria sua execução, exceto se fossem injetados novos recursos. Com isso, a postura dos movimentos sociais foi de defender o FNHIS, ao mesmo tempo em que propunham mudanças no Crédito Solidário (MINEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 25).

Contudo, em 2009, essa perspectiva é modificada pelo surgimento do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, que não utilizava recursos do FNHIS e tampouco se submetia às decisões e regras de financiamento às instâncias de participação com representação social (FERREIRA, 2012b, p. 132). Ainda que os movimentos tivessem críticas ao programa, prosseguiram na reivindicação de recursos para a autogestão, o que originou o Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades – PMCMV-E (MINEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 26).

As práticas envolvendo a autogestão tiveram caráter residual, envolveram menor volume de recursos e com poucas ações de fortalecimento da capacidade de gestão das associações e cooperativas. Consequentemente, o processo autogestionário ocorreu mais pela iniciativa das entidades do que pela incidência de uma política pública voltada para isso (MINEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 28).

Portanto, como as principais políticas federais de produção de moradia por organizações coletivas foram o PCS e o PMCMV-E, com exceção do Programa Nacional de Habitação Rural, que foi excluído dessa pesquisa, em razão do foco nas políticas urbanas, aqueles serão analisados nos próximos itens.

3.2. “Crédito Solidário”: a saga das entidades em busca de financiamento

O Programa Crédito Solidário abrangia pessoas organizadas em associações com fins habitacionais ou cooperativas, por meio de concessão de financiamento diretamente ao beneficiário, pessoa física, englobando na sua esfera de atuação tanto áreas urbanas quanto rurais (CCFDS, 2004a, p. 98). Um dos critérios de avaliação dos projetos era a variável social, que atribuía pontuações aos projetos que atendessem população “em vulnerabilidade social, tais como, trabalhadoras domésticas, pescadores e comunidades tradicionais (quilombolas, indígenas, extrativistas, ribeirinhos, entre outras)” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008, p. 45).

No programa mencionado, as obras deveriam ser supervisionadas sempre por assistência técnica e poderiam ser realizadas por: a) autoconstrução pelos contratantes; b) sistema de auto-ajuda ou mutirão; c) administração direta, que previa possibilidade de contratação de empresas ou profissionais para a execução de serviços especializados (CCFDS, 2004a, p. 98); d) a empreitada global (CCFDS, 2008, p. 50).

O Programa Crédito Solidário não poderia comprometer mais do que 25% da renda familiar bruta (CCFDS, 2004a, p. 98) e o limite máximo de renda familiar bruta pode ser visualizado a partir do quadro a seguir:

Quadro 1 - Limite máximo de renda familiar bruta do PCS (2004-2008)

Resolução nº 93/2004 CCFDS	Resolução nº 108/2006 CCFDS	Resolução nº 121/2008 CCFDS	Instrução Normativa nº 14/2008 Ministério das Cidades
3 salários mínimos	R\$ 1.050,00	R\$ 1.140,00	R\$ 1.140,00
Gestor da aplicação poderia definir percentual para atendimento de famílias com renda entre 3 a 5 salários mínimos	Gestor da aplicação poderia definir percentual de atendimento na faixa de renda entre R\$ 1.051,00 e 1.750,00	Gestor da aplicação poderia definir percentual de atendimento na faixa de renda entre R\$ 1.140,00 e 1.900,00	Atendimento à faixa de renda entre R\$ 1.140,00 e 1.900,00 estava limitada a 10% do grupo associativo ou 35% nos municípios integrantes das regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Campinas, Baixada Santista, Belo Horizonte e Distrito Federal

Fonte: Elaboração própria

Mineiro e Rodrigues (2012, p. 30) consideram que o PCS configurou uma exceção nos demais financiamentos habitacionais do período, pois abrangia famílias de menor renda do que os programas realizados com recursos do FGTS. Nesse sentido, o beneficiário do programa pagava 95% do valor de investimento do empreendimento durante 20 anos, sendo

que os 5% restantes correspondiam à contrapartida mínima por parte do mutuário (CCFDS, 2004a, p. 98).

Conforme Moreira (2009, p. 112), o programa enfrentou a falta de capacitação dos técnicos da Caixa Econômica, falta de estrutura institucional, obstáculos operacionais, excesso e falta de flexibilidade das exigências normativas, que dificultavam a análise dos projetos. Essas inúmeras exigências a ser atendidas prolongavam o tempo entre a elaboração dos projetos e o início das obras, acarretando a defasagem dos orçamentos, que constituiu um dos motivos que produziram a paralisação de inúmeras obras do programa, que totalizam aproximadamente seis mil unidades habitacionais (ESKINAZI, 2018, p. 132).

Em face a essas dificuldades, o FNRU apresentou propostas, que visavam à titulação do financiamento pelas associações e cooperativas, colocando a centralidade na organização coletiva, e a possibilidade de utilização do terreno coletivo como garantia real do financiamento. Porém, o posicionamento da Caixa Econômica era de que o contrato individualizado com cada um dos beneficiários implicava a garantia em situações de inadimplência, diante da possibilidade de acionarem a família junto aos órgãos de controle de crédito, de forma a controlar o risco da operação (MOREIRA, 2009, p. 113 e 114). A exigência de regularização dos terrenos no PCS decorreu da aplicação da alienação fiduciária como garantia, que para ser executada necessita da individualização das matrículas, de forma a exigir que mesmo que o imóvel seja da associação haja o parcelamento ou incorporação do imóvel previamente à execução da obra (MOREIRA, 2009, p. 155).

No empreendimento Eldorado Oeste, em Goiás, o financiamento individualizado ocasionou dificuldades para solucionar a defasagem do orçamento, já que a entidade buscava a suplementação dos recursos, mesmo diante da não previsão de aditivo, que exigia o reajuste do valor do financiamento individualizado, acarretando a necessidade de que as famílias apresentassem uma renda maior para que pudessem arcar com o valor adicional. Com isso, as famílias que não pudessem se endividar mais não poderiam receber os recursos, comprometendo todo o processo (MOREIRA, 2009, p. 140).

Uma reivindicação do FNRU foi a eliminação dos custos que oneram o empreendimento ou que a entidade organizadora dispendesse um alto investimento prévio, como a cobrança de taxas de análise cadastral, engenharia e jurídica, e de abertura de crédito, bem como a ampliação do limite do prazo de carência para 24 meses, já que diante da não

conclusão da obra em 12 meses, as famílias teriam que pagar seguros, correção monetária e o aluguel (MOREIRA, 2009, p. 114).

A cobrança obrigatória de seguros, principalmente para os beneficiários com mais de 45 anos, onerava o valor da amortização, o que implicava uma parcela incompatível com o endividamento da família, acarretando sua exclusão do processo. Parte expressiva dos grupos originais também foi excluída, em razão da obrigatoriedade da análise cadastral, que resultaram na exclusão das famílias irregulares junto aos órgãos de controle de crédito e também em decorrência da informalidade da documentação civil (MOREIRA, 2009, p. 115).

Por isso, o FNRU defendia a análise das características da inadimplência, a fim de evitar injustiças, pois em muitas circunstâncias a falta de pagamento ocorria em função da insuficiência de renda, e não por uma atitude deliberada, bem como foi proposto que a entidade organizadora viesse a ser avalista da família (MOREIRA, 2009, p. 115).

Também foi instituída uma conta equalizadora para o recebimento de recursos onerosos e não onerosos e possível caução financeira. Nesse sentido, a conta estabilizadora permitiu a redução das responsabilidades financeiras das famílias, possibilitando a eliminação dos riscos do agente operador e a redução dos riscos do agente financeiro, pois no período de carência e amortização, os recursos desta conta eram investidos à taxa de mercado (MOREIRA, 2009, p. 167).

Segundo declaração da gerente da Superintendência de Fundos de Governo da Caixa Econômica, entrevistada por Moreira (2009, p. 167): “antes eu estava utilizando o recurso só para pagar despesas, e hoje estou utilizando recursos para gerar recursos”. Essa questão explicitava uma contradição do programa, pois a introdução de mecanismos financeiristas para a operação do programa possibilitou a ampliação do caráter social (MOREIRA, 2009, p. 172).

Os recursos gerados no mercado financeiro permitiram o pagamento das taxas de análise cadastral, dos seguros e da correção monetária do valor do financiamento na fase da obra e amortização, tirando a responsabilidade do beneficiário final do pagamento desses encargos, acarretando a redução das prestações. Além disso, a diminuição do valor foi ainda mais significativa nas situações de aporte de caução financeira pelas cooperativas, agentes públicos ou privados, podendo atingir 40% do valor delimitado pelo modelo anterior (MOREIRA, 2009, p. 167 e 168).

A instituição da conta estabilizadora propiciou o atendimento de famílias com rendas mais baixas e de no máximo 5% de beneficiários acima de 60 anos, o que antes não era permitido, bem como permitiu maior flexibilidade na análise cadastral, possibilitando que 20% das famílias pudessem estar inscritas nos cadastros do SERASA e SPC (MOREIRA, 2009, p. 168). A dificuldade de inclusão da população idosa decorria de que o prêmio de seguro exigido fosse mais elevado do que a própria prestação (MINEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 30).

Também foram criados incentivos para a adimplência como o desconto de 10% do valor da parcela mensal, caso o pagamento fosse realizado até a data do pagamento. Caso todo o grupo estivesse totalmente adimplente até o último dia do mês em relação às parcelas devidas, 5% das prestações mensais seriam repassadas à cooperativa ou associação responsável pelo grupo, de forma que o recurso pudesse ser utilizado para a obra ou como desconto das próximas prestações. Conforme atestou Moreira (2009, p. 168) a organização coletiva passou a ser incentivada pela perspectiva financeira, o que também pode ser percebido pela instituição da garantia “responsabilidade solidária”, em que só poderia ser utilizada até 72 meses pós-obra, em que diante de beneficiários inaptos para oferecimento de garantia real, cinco titulares se responsabilizariam pela dívida, em face à inadimplência.

No âmbito do PCS, o FNRU havia proposto o reconhecimento dos imóveis públicos e irregulares como garantia ao financiamento, pois a obrigatoriedade de realização da regularização fundiária previamente a assinatura dos contratos acarretava a inviabilização de diversos empreendimentos. Por isso, a proposta do Fórum consistia na inserção dos imóveis irregulares no Programa Papel Passado da Secretaria Nacional de Programas Urbanos – SNPU e aceitação da CUEM ou CDRU dos terrenos públicos não titulados, mediante a participação do órgão público relativo à área condizente ao objetivo de financiamento. Contudo, a Caixa Econômica não acatou a proposta, em razão da impossibilidade de execução das garantias (MOREIRA, 2009, p. 114).

A saga de dificuldades enfrentadas por uma entidade associativa que não dispunha de terreno foi bem descrita por Moreira (2009, p. 154):

No caso do PCS, uma associação que não tem terreno próprio, após negociar e firmar a opção de compra e venda de uma propriedade que pode durar seis meses ou um ano, conforme a negociação, inicia um longo processo que demanda obstinação.

Para o desenvolvimento dos projetos, orçamentos e cronogramas, a associação deve contratar profissionais para desenvolvê-los, e antes disso deve contratar os serviços de levantamentos planialtimétrico e sondagem. Com o correr do prazo da opção de

compra e venda, as chances de elaboração do projeto junto com as futuras famílias (um dos elementos fundamentais dentro de um processo autogestionário) são muito pequenas, dado que estas ainda estão sendo cadastradas e orientadas a apresentar as cópias dos documentos civis e comprovantes de renda sujeitos à análise da CEF.

Com a conclusão dos projetos solicita-se a aprovação junto à prefeitura e órgãos licenciadores, e paga-se as taxas. Dá-se entrada do processo na CEF, que inicia a análise jurídica da documentação da propriedade e da associação, e paga-se novas taxas. Coletados todos os documentos e concluído o cadastro das famílias com cerca de 50% a 100% a mais do que o número de unidades propostas, a CEF então pode iniciar a análise cadastral, e paga-se outras taxas. Como se viu, os prazos de elaboração e aprovação do projeto não se articulam com longo processo para se conseguir fechar o grupo de titulares e o prazo para que a CEF realize a análise do grupo. E soma-se a isso, a dificuldade em mantê-lo coeso até o fim da epopéia.

O círculo de adversidades se complementava ante a possibilidade de que a proposta não fosse contratada, sendo que os riscos financeiros da etapa inicial podiam ser arcados tanto pela associação quanto pelas famílias que dividiam os custos entre si para pagar os serviços sem a garantia de efetivação do contrato, quanto dos profissionais que aguardavam a sua remuneração após a assinatura do contrato, inclusive o programa exigia que o trabalho social com as famílias seja realizado três meses antes da assinatura do contrato (MOREIRA, 2009, p. 155).

Nesse sentido, percebe-se que no desenho da operação, as garantias ao agente operador consideraram que os subsídios, que tornavam o financiamento mais barato e possibilitavam o acesso ao crédito às famílias que não dispunham de garantias reais, fossem utilizados para o pagamento dos custos da operação, não considerando o desempenho do programa. Dessa forma, assegurava-se o risco do agente financeiro na assinatura dos contratos, mediante a alienação fiduciária. Por isso, havia a exigência de matrículas individualizadas, gerando a obrigatoriedade do parcelamento ou incorporação do imóvel antes do início da obra, mesmo que no início a titularidade do bem fosse da associação (MOREIRA, 2009, p. 155).

A síntese do Programa Crédito Solidário foi bem explicitado na seguinte formulação:

como um programa social de habitação, sustentado pelo movimento popular e viabilizado por recursos privados de um fundo secundário, cujo desenho operacional foi formulado pela CEF, agente operadora dos recursos do FDS, e a ser operacionalizado por um banco (MOREIRA, 2009, p. 104).

O PCS priorizou a utilização da alienação fiduciária como garantia, ainda que ao longo do programa tenha possibilitado outras formas de garantia como a hipoteca, seguro de crédito, fundo de aval, fundo garantidor, aval solidário, caução, repasse de recursos em moeda corrente junto à instituição bancária, aval de terceiros, fiança, responsabilidade solidária entre o grupo de beneficiários finais²⁵. Tanto que na Instrução Normativa nº 14/2008 do Ministério das Cidades no caso de impossibilidade de adoção de garantia real, que é aquela “que confere ao credor a pretensão de obter o pagamento da dívida com o valor de bem aplicado exclusivamente à sua satisfação” (GOMES, 2007, p. 378), poderia ser adotada a responsabilidade solidária entre grupos de mutuários. Após a regularização do imóvel a garantia de responsabilidade solidária deveria ser alterada para alienação fiduciária (CCFDS, 2008, p. 44).

Na alienação fiduciária, “o devedor, ou fiduciante, com o escopo de garantia, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel” (BRASIL, 1997, p. 27184). A partir da constituição da propriedade fiduciária o devedor torna-se possuidor direto, enquanto o credor é possuidor indireto da coisa imóvel. Caso haja inadimplemento da dívida a propriedade do imóvel consolida-se para o credor (BRASIL, 1997, p. 27184). Também é passível de ser objeto de alienação fiduciária a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU, somente quando for passível de alienação, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM e a enfiteuse, em que caso haja consolidação do domínio útil no fiduciário será exigido o *laudêmio* (BRASIL, 2007a, p. 4).

O Fundo Garantidor surgiu em decorrência da necessidade de adoção de garantia nas situações em que o beneficiário final não possui título de propriedade do imóvel, o que não permite a adoção de garantia real (CCFDS, 2005, p. 71). Dessa forma, o fundo garantidor era constituído pelo acréscimo de 19,85% do valor total do financiamento, podendo ser utilizado nas seguintes situações:

- a) Atraso superior a 60 dias do encargo mensal de qualquer associado do grupo, limitado a 12 (doze) encargos consecutivos;
- b) liquidação antecipada, quando o saldo do Fundo Garantidor do grupo associativo for maior ou igual ao somatório das dívidas vincendas;
- c) vencimento antecipado da dívida de mutuário com atraso do encargo mensal por período maior que 12(doze) encargos consecutivos;

²⁵ Para consultar as distintas alterações na garantia utilizada conferir as Resoluções nº 93/2004, 98/2004 e 121/2008 do CCFDS e Instrução Normativa nº 14/2008 do Ministério das Cidades.

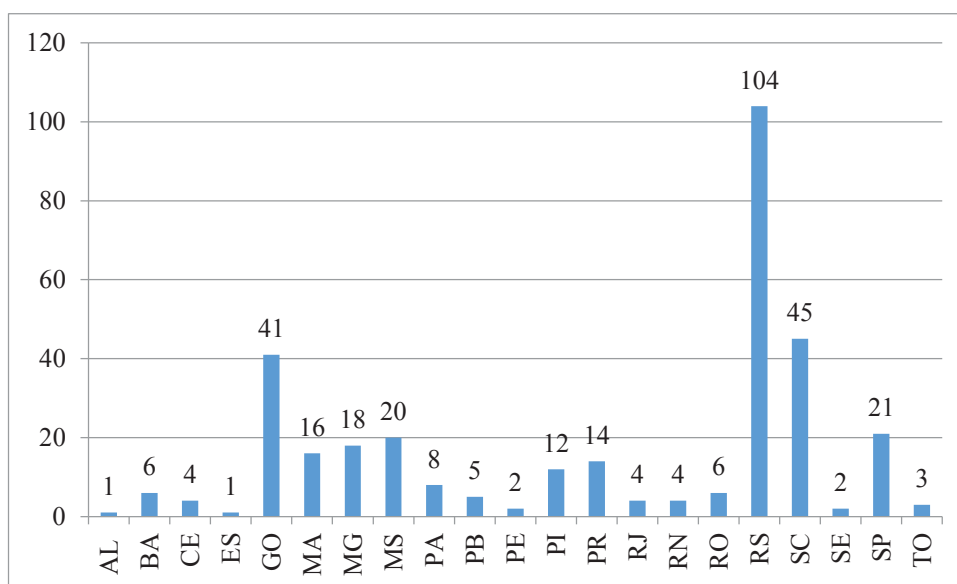
d) término do prazo máximo de amortização dos contratos do grupo associativo (CCFDS, 2005, p. 71).

Ainda que tenha criado uma alternativa de garantia de crédito, o Fundo Garantidor implicou na elevação da parcela de cada contrato e da capacidade de pagamento a ser comprovada pelo beneficiário. Apesar disso foi uma possibilidade aceita pelos grupos, tanto que até dezembro de 2007, 113 contratos foram assinados com Fundo Garantidor em uma totalidade de 203 empreendimentos contratados (MOREIRA, 2009, p. 117).

Caso o devedor não efetuasse o pagamento de três encargos mensais que podiam ser consecutivos ou não, haveria a cobrança antecipada da dívida, exigindo a sua cobrança na totalidade, inclusive procedendo a inclusão dos devedores nos cadastros restritivos de crédito previstos legalmente (CCFDS, 2008, p. 51).

Com base em dados da Secretaria Nacional de Habitação, no PCS foram contratados 337 empreendimentos, que totalizavam 21.819 unidades habitacionais, que foram distribuídas da seguinte forma nos respectivos estados:

Gráfico 1 – Distribuição dos empreendimentos contratados pelo PCS (2005-2010)

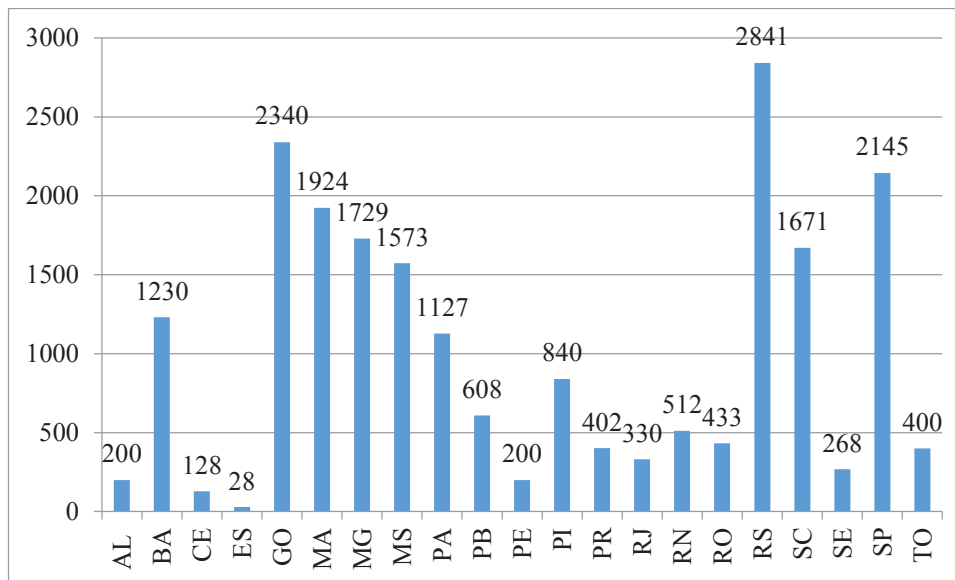


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria Nacional de Habitação

Apesar de Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Goiás concentrarem a maior parte dos empreendimentos do PCS, nos dois primeiros estados citados a maior parte da produção

concentrava-se em municípios menores e com empreendimentos de menor porte. Por isso, é necessário observar também a distribuição das unidades habitacionais no programa:

Gráfico 2 - Distribuição das unidades habitacionais contratadas pelo PCS (2005-2010)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria Nacional de Habitação

Portanto, verifica-se que o Rio Grande do Sul foi o estado que mais produziu empreendimentos do PCS, seguido por Goiás e São Paulo. Conforme apontou Lago (2011, p. 9), a maior adesão do programa nesses estados pode ser compreendida não só pela capacidade organização política da população local, mas também pelo papel dos estados e/ou municípios em estimular e promoverem as experiências de autogestão.

A maior incidência do programa nos estados de Rio Grande do Sul, Goiás, Santa Catarina e São Paulo sugere que ocorreu em razão de experiências de produção da moradia por organizações coletivas anteriores (FERREIRA, 2012a, p. 148 e 149). Por exemplo, no estado de Goiás, a política habitacional incorpora iniciativas que utilizam o mutirão desde 1983. Da mesma forma, São Paulo possui experiências de produção habitacional por organizações coletivas desde a década de 1980 (FERREIRA, 2014, p. 127).

No caso dos estados do sul, o acesso ao PCS também pode ser explicado pelo cooperativismo rural e organização da agricultura familiar, o que denota que o programa também abrangeu as áreas rurais, mesmo que tenha sido pensado inicialmente para atender os movimentos sociais urbanos (FERREIRA, 2012a, p. 148 e 149). Em decorrência dessa tradição organizativa há uma grande incidência de pequenos empreendimentos no norte e

noroeste do Rio Grande do Sul, oeste de Santa Catarina e sudoeste do Paraná. Já nas regiões sudeste e nordeste nas áreas próximas às regiões metropolitanas, os empreendimentos são de maior porte (FERREIRA, 2014, p. 126).

Conforme atestado por Moreira (2009, p. 134), o PCS contratou poucos empreendimentos em regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, onde se concentra a maior parte do déficit habitacional, ao mesmo tempo em que houve vários empreendimentos em pequenos municípios da região sul e Goiás.

3.2.1 A inexistência de política fundiária no Programa Crédito Solidário: as entidades vão ao mercado

Os valores baixos de financiamento condicionavam que as entidades organizadoras fimassem parceria com o poder público para aporte de recursos, terreno, apoio técnico e mecanismos para agilizar a aprovação de projeto (MOREIRA, 2009, p. 160). Os valores máximos de financiamento estão descritos no quadro a seguir:

Quadro 2 - Valores Máximos do Financiamento do PCS (2004-2008)

Resolução nº 93/2004 do Conselho Curador do FDS	Valor de financiamento unitário: Até R\$ 10.000,00. Acréscimo de até 100 % nos municípios que integrem as regiões metropolitanas, delimitadas pelo gestor da aplicação. Valor máximo de avaliação do imóvel: R\$ 35.000,00.
Resolução nº 108/2006 do Conselho Curador do FDS	Valor máximo de avaliação do imóvel: R\$ 72.000,00. Acréscimo de até 150% do valor do financiamento unitário no Distrito Federal (DF) e para os municípios integrantes das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas e Baixada Santista. Acréscimo de até 100 % nos municípios das demais regiões metropolitanas. Acréscimo de até 50% nos municípios com mais de 50 mil habitantes. Excepcionalmente, os limites de financiamento podem ser acrescidos até 15% do teto determinado no DF, regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas e Baixada Santista, desde que as propostas que estiverem de acordo com o limite sejam priorizadas.
Resolução nº 121/2008 do CCFDS	Valor de financiamento unitário: R\$ 12.000,00. Acréscimo de 150% no Distrito Federal, regiões metropolitanas de Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas, Baixada Santista e Belo Horizonte. Acréscimo de até 100% nas demais regiões metropolitanas, capitais estaduais ou Região Integrada de Desenvolvimento Econômico – RIDE. Acréscimo de até 50% nos municípios com até 50.000 habitantes.

	Valor do financiamento na modalidade “conclusão, ampliação e reforma”: Até R\$ 10.000,00 em todos os municípios Valor máximo de avaliação do imóvel: 72.000 reais		
Instrução Normativa 14/2008 do Ministério das Cidades	Porte/Localização do município	Conclusão, ampliação e reforma	Demais modalidades
	Áreas rurais e municípios com até 50.000 habitantes	R\$ 10.000,00. Parceria com Estado ou Município para acesso à terra ou infraestrutura: Ampliação dos limites em até 30 %	R\$ 12.000,00. Parceria com Estado ou Município para acesso à terra ou infraestrutura: Ampliação dos limites em até 30 %
	Municípios com população entre 50.000 a 300.000 habitantes	R\$ 10.000,00. Parceria com Estado ou Município para acesso à terra ou infraestrutura: Ampliação dos limites em até 20 %	R\$ 15.000,00. Parceria com Estado ou Município para acesso à terra ou infraestrutura: Ampliação dos limites em até 20 %
	Municípios com população acima de 300.000 habitantes	R\$ 10.000,00	R\$ 18.000,00
	Capitais de Estado, municípios das Regiões Metropolitanas de Goiânia, João Pessoa, Maceió, Vitória, São Luís, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Natal, Vale do Aço e da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF)	R\$ 10.000,00	R\$ 24.000,00
	Distrito Federal e municípios das Regiões Metropolitanas das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Campinas, Baixada Santista e Belo Horizonte	R\$ 10.000,00	R\$ 30.000,00
	Valor máximo de avaliação do imóvel: 72.000 reais.		

Fonte: Elaboração própria

O PCS poderia se operacionalizar a partir das seguintes modalidades:

Quadro 3 - Modalidades do PCS (2004-2008)

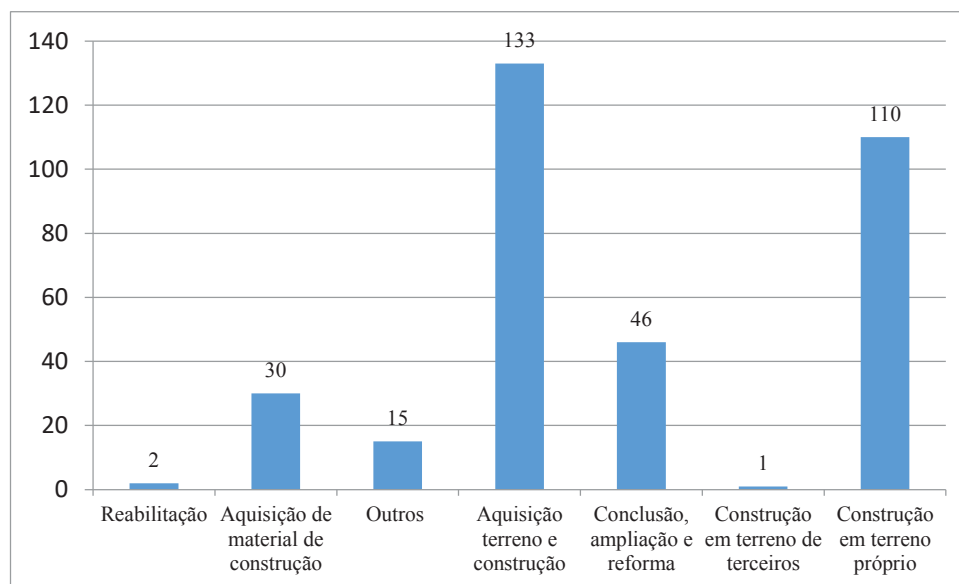
Normativa	Modalidades
Resolução 93/2004 do Conselho Curador do FDS	a) Aquisição de material de construção; b) Aquisição de terreno e construção; c) Construção em terreno próprio; d) Conclusão, ampliação e reforma de unidade habitacional
Resolução nº 121/2008	a) Aquisição de material de construção; b) Aquisição de terreno e construção; c) Construção em terreno próprio;

do Conselho Curador do FDS	d) Conclusão, ampliação e reforma de unidade habitacional; e) Aquisição de unidades construídas com habite-se de até 180 dias ou com prazo superior, limitado a 24 meses, desde que não tenham sido habitadas ou alienadas; e f) Outras modalidades autorizadas pelo Agente Gestor das aplicações.
Instrução Normativa nº 14/2008 do Ministério das Cidades	a) Aquisição de terreno e construção; b) Construção em terreno próprio: Inclui material de construção, obras e serviços de edificação que resultem em unidade habitacional em terreno próprio do beneficiário final; c) Construção em terreno de terceiros: Visa atender beneficiário final em terreno de terceiros, em processo de desapropriação com auto de imissão de posse registrado no Registro de Imóveis; com Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM, certificado por instrumento público ou sentença judicial, com Concessão de Direito Real de Uso – CDRU; de propriedade do poder público ou do Agente Organizador com o compromisso futuro de fracionamento; d) Conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional; e) Aquisição de unidade construída: Financiamento de unidade construída com habite-se expedido em até 180 dias ou com prazo superior limitado a 24 meses, desde que não tenham sido alienadas e habitadas; f) Aquisição de imóveis para reabilitação urbana com fins habitacionais; g) Outras modalidades a serem autorizadas pelo gestor das aplicações.

Fonte: Elaboração própria

A partir dos dados disponibilizados pela Secretaria Nacional de Habitação sobre os projetos contratados pelo PCS até 28 de fevereiro de 2010 verifica-se a seguinte distribuição das modalidades do programa:

Gráfico 3 - Distribuição dos empreendimentos nas modalidades do Programa Crédito Solidário (2005-2010)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria Nacional de Habitação

Dessa forma, verifica-se que a modalidade “aquisição de terreno e construção” foi a que promoveu o maior número de empreendimentos, correspondendo a 33,5% do programa.

Portanto, o acesso à terra mediante a compra de imóveis não pode ser considerado insignificante.

Considerando a dificuldade de acesso à terra comprada no mercado, em razão da disputa com as construtoras ou outros agentes do mercado imobiliário, os imóveis públicos apresentam-se como uma opção de assegurar a viabilidade dos empreendimentos do programa. Para além da instituição de um banco de terras público é fundamental a adoção de instrumentos urbanísticos de controle da especulação imobiliária. Na intenção de localizar os imóveis públicos utilizados no âmbito do PCS, excluímos inicialmente da análise os empreendimentos realizados nas modalidades de “aquisição de terreno e construção”, já que se imaginou que seriam imóveis adquiridos no mercado. A exceção foi o empreendimento “Residencial Utopia e Luta” realizado nessa modalidade, mas que originalmente era um imóvel do INSS, tratando-se de um projeto de reabilitação urbana, proveniente de ocupação no Fórum Social Mundial de 2005 (INTERESSE PÚBLICO, 2009).

A partir dos empreendimentos realizados nas outras modalidades foi consultada a destinação de imóveis da União, a partir da análise das Portarias de Declaração de Interesse Público - PDISP²⁶, chamamento público das entidades e seleção provisórias ou definitivas das entidades, disponibilizadas no site da SPU.

Em seguida, verificou-se a existência de legislação municipal ou estadual disponibilizando imóveis públicos para o programa. Como última alternativa buscou-se no *site* institucional dos municípios, em textos acadêmicos e na internet informações sobre os diversos empreendimentos, de forma a utilizar também notícias de meios de comunicação locais e informações disponibilizadas pelas entidades e assessorias técnicas. É importante ressaltar que possivelmente existam imóveis públicos não contemplados nessa lista:

Quadro 4 - Empreendimentos do PCS que utilizaram imóveis públicos (2005-2010)

Empreendimento	Município	Informações do imóvel
Residencial Parque das Águas I	Ipatinga (MG)	Doação pelo município
Residencial Parque das Águas II	Ipatinga (MG)	Doação pelo município
Loteamento Parque Sul I Alam	João Pessoa (PB)	Disponibilizada pelo município

²⁶ A SPU utilizava as Portarias de Declaração de Interesse Público (PDISP) com o intuito de “gravar e publicar uma afetação específica pretendida para um determinado imóvel da União, e ainda para justificar a adoção de procedimentos administrativos necessários para se alcançar a regularização cadastral” (MOREIRA, 2018, p. 287).

Projeto Habitacional Planta uma árvore	Ministro Andreazza (RO)	Doação pelo município
Residencial Castelo I	Belo Horizonte (MG)	Doação pelo município
Crédito Solidário Salm	Palmas (TO)	Doação pelo Estado de Tocantins
Programa Nossa Casa, Nosso Lar – Jardim Primavera	Alfenas (MG)	Doação pelo município
Programa Nossa Casa, Nosso Lar – Jardim São Carlos	Alfenas (MG)	Doação pelo município
Residencial Diamante II	Belo Horizonte (MG)	Disponibilizada pelo município
Conjunto Habitacional Dom Helder Camara	Recife (PE)	Ocupação do Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB). Doação pelos CORREIOS ao Município. Área inserida em ZEIS.
Residencial Mar Vermelho I	Belo Horizonte (MG)	Doação pelo município
Residencial Castelo II	Belo Horizonte (MG)	Doação pelo município
Conjunto Habitacional Dom Helder Camara	Recife (PE)	Ocupação do Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB). Doação pelos CORREIOS ao Município. Área inserida em ZEIS.
ARSE 132 – Construindo Juntos – 2ª etapa	Palmas (TO)	Doação pelo Estado de Tocantins
Loteamento Chico Mendes e Pulverizadas – Módulo II	Itajaí (SC)	48 unidades habitacionais em terreno doado pelo município e 53 unidades habitacionais edificadas no imóvel dos beneficiários
Condomínio Paripe	Salvador (BA)	Doação pelo município de terreno desapropriado
Paripe – Módulo 2	Salvador (BA)	Doação pelo município
Jacarepaguá – Grupo Esperança	Rio de Janeiro (RJ)	SPU. Migrou para o PMCMV-E
Conjunto Habitacional Granja de Freitas V	Belo Horizonte (MG)	Imóvel do município
Conjunto Santa Rosa 2	Belo Horizonte (MG)	Doação pelo município
Cidade Coração	Aparecida do Taboado (MS)	Doação pelo município
Vale do Mantena	Ribas do Rio Pardo (MS)	Doação pelo município
Loteamento Setor Viúva Taciana	Nova Crixás (GO)	Doação pelo município
Condomínio Habitacional Ernesto Che Guevara – Módulo I	Tijucas (SC)	Doação com encargo pela SPU

Empreendimento Moradia Digna	Rio de Janeiro (RJ)	CDRU pelo Estado do Rio de Janeiro
Construindo juntos 2ª etapa	Palmas (TO)	Doação pelo Estado do Tocantins
Novo Horizonte	São Paulo (SP)	CDRU SPU
Condomínio Conquista	São Paulo (SP)	CDRU SPU
Conjunto Habitacional de Interesse Social – Condomínio Vanguarda	Santos (SP)	CDRU SPU. Houve pressão da Associação dos Cortiços do Centro (ACC) na Câmara Municipal para incluir o empreendimento em área de ZEIS-3, modificação necessária para a viabilização do empreendimento.
Residencial Primavera III	Jaraguá (GO)	Doação pelo município
Residencial Jardim Vila Nova	Osasco (SP)	Doação pelo município
Santa Clara	Alfenas (MG)	Doação pelo município
Paraíso do Tanguá	Tanguá (RJ)	Desapropriação do imóvel pelo município ²⁷
Residencial Condomínio Manhattan	Aracaju (SE)	Imóvel da União. Reivindicação por parte dos moradores para conseguirem isenção do pagamento do laudêmio.
Residencial Utopia e Luta	Porto Alegre (RS)	Antigo edifício do INSS, localizado no centro da cidade. O empreendimento foi realizado na modalidade de “aquisição de terreno e construção”, já que foi comprado pelo programa.

Fonte: Elaboração própria

Nesse sentido, foram localizados 35 empreendimentos do PCS que utilizaram imóveis públicos em uma totalidade de 337 empreendimentos. Os terrenos públicos eram provenientes dos seguintes entes públicos: a) municípios em 22 empreendimentos; b) estados em quatro empreendimentos, dos quais três eram do Tocantins e um do Rio de Janeiro; c) União em seis empreendimentos; d) autarquia federal, que correspondeu a um empreendimento que o imóvel era proveniente do INSS e e) empresa pública federal que viabilizou dois empreendimentos. No caso do “Loteamento Chico Mendes e Pulverizadas – Módulo II”, realizado em Itajaí (SC), parcela do empreendimento ocorreu em terreno doado pelo município e outra parte em imóvel dos próprios beneficiários.

Os terrenos públicos destinados ao programa tinham três origens: a) do próprio ente que promovia a destinação, que correspondeu a maior parte dos imóveis; b) desapropriação²⁸,

²⁷ Em 14 de janeiro de 2020, o processo de desapropriação nº 0011702-59.2006.8.19.0023, que tramita na 2ª Vara Cível de Itaboraí, ainda não foi sentenciado, mesmo tendo sido ajuizado em 2006, ou seja, a pendência judicial perdura por 14 anos.

que ocorreu em dois empreendimentos, um deles ainda não foi concluída mesmo após 14 anos de tramitação judicial e c) ente público transmite para outro ente público a fim de facilitar o processo de transferência para destinação habitacional, que ocorreu nos Conjuntos Habitacionais Dom Helder Camara, em Recife (PE), em que os Correios doaram à área ao município, que destinou para a entidade.

Os instrumentos identificados para viabilizar a transferência para as entidades foram: a) doação²⁹, que foi utilizada em 24 empreendimentos, dentre os quais 20 imóveis eram provenientes dos Municípios, três oriundos dos estados e apenas um bem era originário da SPU; b) CDRU³⁰, que compreendeu quatro empreendimentos, dos quais três provenientes da SPU e um do estado do Rio de Janeiro; c) aforamento³¹, que abarcou o empreendimento

²⁸ A desapropriação pode ser definida como: “o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real” (MELLO, 2015, p. 889 e 890).

²⁹ A doação de bens imóveis da União pode ser destinada diretamente aos beneficiários de programa de produção habitacional, envolvendo tanto pessoas físicas ou jurídicas: “§ 2º O encargo de que trata o parágrafo anterior será permanente e resolutivo, revertendo automaticamente o imóvel à propriedade da União, independentemente de qualquer indenização por benfeitorias realizadas, se: I – não for cumprida, dentro do prazo, a finalidade da doação; II – cessarem as razões que justificaram a doação; ou III – ao imóvel, no todo ou em parte, vier a ser dada aplicação diversa da prevista” (BRASIL, 1998, p. 6). “§4º Na hipótese de que trata o inciso V do caput deste artigo: I – não se aplica o disposto no § 2º deste artigo para o beneficiário pessoa física, devendo o contrato dispor sobre eventuais encargos e conter cláusula de inalienabilidade por um período de 5 (cinco) anos; e II – a pessoa jurídica que receber o imóvel em doação só poderá utilizá-lo no âmbito do respectivo programa habitacional ou de regularização fundiária e deverá observar, nos contratos com os beneficiários finais, o requisito de inalienabilidade previsto no inciso I deste parágrafo” (BRASIL, 2007a, p. 2).

³⁰ A Concessão de Direito Real de Uso - CDRU é constituída de forma remunerada ou gratuita, como direito real resolúvel, por tempo indeterminado ou certo, destinando-se para “regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas” (BRASIL, 1967, online).

³¹ O aforamento é utilizado principalmente em terrenos de marinha e acrescidos e terrenos marginais, cujo domínio pleno da União não pode ser transferido, consistindo na transferência do domínio útil, que corresponde aproximadamente 83% do domínio do terreno, de seus bens para terceiros de forma onerosa ou gratuita, mediante licitação, permanecendo a União com 17% do domínio direto. O foreiro tem a obrigação de pagar o foro anualmente, que equivale a 0,6% do valor do imóvel, bem como o pagamento do laudêmio, equivalente a 5% da transação para a União, no caso de transferência de domínio útil entre particulares (MOREIRA, 2018, p. 96). A Lei 11.481/2007 determinou que a população de baixa renda fica isenta do pagamento de foro e laudêmio dos imóveis de propriedade da União (BRASIL, 2007a, p. 3). Os terrenos de marinha abrangem as áreas situadas nas ilhas, no continente, nas costas marítimas e margens de rios e lagoas, em que haja influência das marés, situados a 33 metros contados a partir da linha do preamar-médio de 1831 (BRASIL, 1946, online). Os terrenos acrescidos de marinha foram formados em seguimento aos terrenos de marinha naturalmente ou artificialmente para o lado do mar ou dos rios e lagoas. Já “os terrenos marginais são aqueles banhados pelos rios, lagos ou quaisquer correntes de águas federais e fora do alcance das marés” (SPU, 2014, p. 13), localizados em “uma faixa de 15 metros, medidos horizontalmente para a parte da terra, contados a partir da Linha Média das Enchentes Ordinárias – LMEO” (SPU, 2014, p. 13).

“Residencial Condomínio Manhattan”, em Aracaju (SE); d) alienação, relativa ao “Residencial Utopia e Luta”, em Porto Alegre (RS), em que a compra do imóvel do INSS foi arcada com os recursos do próprio programa.

Portanto, a compra de terrenos no mercado representou uma opção importante para o acesso à terra no Programa, pois a modalidade “aquisição do terreno e construção” abrangeu 33,5% do PCS. Na pesquisa foram localizados apenas 35 empreendimentos que utilizaram imóveis públicos, ainda que possa haver terrenos não identificados como públicos, o número é baixo em comparação com o total de 337 empreendimentos realizados pelo programa. Também se verificou que a doação foi o instrumento que majoritariamente viabilizou a destinação dos bens públicos e que os municípios foram os entes públicos que mais transmitiram imóveis para a realização de políticas de produção de moradia por organizações coletivas. A seguir será analisada outra política federal que possibilitou a produção de moradia por organizações coletivas, que em relação ao Programa Crédito Solidário contou com maior disponibilização de recursos e condições mais favoráveis de financiamento, que foi o Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades.

3.3 Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades

Em razão da crise financeira mundial, governo brasileiro inicia a construção de um novo pacote habitacional no final de 2008, gestado a partir de negociações com o setor da construção civil, que se converteu no Programa Minha Casa, Minha Vida. Em razão da pressão exercida pelos movimentos de moradia para que parcela do Programa fosse destinada para as políticas de produção habitacional por organizações coletivas surgiu o Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades (MINEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 25 e 26), que adquiriu caráter meramente residual:

Tabela 1 - Programa Minha Casa, Minha Vida – Julho 2009 a julho de 2018 continua

Faixa	Nº Contratadas UH	%	Valor Contratado (R\$)	%
Faixa 1	1.855.324	34,63%	89.322.835.337	20,44%
Faixa 1,5 ³²	118.930	2,22%	14.702.803.395	3,37%

³² Conforme nota de D'Ottaviano e Rossetto Netto (2019, p. 4), os dados para Faixa 1,5 são relativos ao período entre 2016 até 2018.

Tabela 2 - Programa Minha Casa, Minha Vida – Julho 2009 a julho de 2018 conclusão

Faixa 2	2.745.817	51,25%	272.805.424.516	62,44%
Subtotal Faixa 3	637.869	11,91%	60.095.409.647	13,75%
Total	5.357.940	100%	436.926.472.895	100%
PMCMV-Entidades	78.151	1,46%	2.214.647.949	0,51%

Fonte: D’OTTAVIANO; ROSSETTO NETTO (2019, p. 4), apud Ministério das Cidades/Portal da Transparência, 2018

Portanto, entre julho de 2009 até julho de 2018, o PMCMV-E só executou 1,46% das unidades habitacionais contratadas no programa e apenas 0,51% do valor contratado. Conforme se verifica na tabela acima aproximadamente metade das unidades habitacionais do PMCMV foram destinados para Faixa 2, que também concentrou mais de 60% do valor contratado, consequentemente verifica-se que a maior parte dos recursos destinados pelo programa não foi destinado para a faixa de menor renda.

Conforme Evaniza Rodrigues (2013, p. 90 e 92), no PMCMV-E na fase 1 foram atingidos apenas 63% da meta do programa, portanto, a questão não é apenas a menor disponibilização de recursos para a modalidade, mas também o poder público construir formas de apoio para as entidades, diminuir os entraves para que essa produção seja realizada, entre os quais a dificuldade de acesso à terra é o maior deles.

O Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades (PMCMV-E) tem como público-alvo: pessoas “organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos, visando a produção e aquisição de novas habitações” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009b, p. 79). O limite de renda familiar bruta para acesso ao programa é o seguinte:

Quadro 5 - Limite de renda familiar bruta do PMCMV-E (2009-2018)

Decreto nº 6.819/2009	Decreto nº 7.499/2011	Instrução Normativa nº 12/2018 do Ministério das Cidades
R\$ 1.395,00	R\$ 1.600,00	R\$ 1.800,00 10% das famílias do empreendimento poderiam ter renda em até R\$ 2.350,00

Fonte: Elaboração própria

Portanto, o programa utilizou um critério de renda igual em todo o país, seja em uma cidade no interior do Nordeste ou em uma metrópole do Sudeste, ainda que o custo de vida

tenha distinções regionais. Com isso, conforme Jesus (2015, p. 268 e 269), na região metropolitana e no município de São Paulo, esse limite só era atingido por solteiros, idosos e mulheres chefes de famílias, excluindo de sua incidência uma multiplicidade de famílias.

O programa possibilitava a participação de beneficiários com restrição cadastral no SPC e no SERASA, porém, não permitia a participação dos que estivessem incluídos no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal – CADIN (CCFDS, 2012, p. 115), que inclui pessoas jurídicas e físicas que detenham dívidas não pagas e vencidas com os órgãos da Administração Pública Federal direta e indireta, que tenham sido declaradas inaptas no Cadastro Geral de Contribuintes e tenham sido canceladas no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF (BRASIL, 2002, p. 1).

Segundo Jesus (2015, p. 134), o PMCMV-E pode ser considerado como um híbrido entre as normas gerais do PMCMV e do PCS, do qual incorporou várias de suas regras. Uma das diferenças entre os dois programas é que o PCS considerava o valor total do financiamento obtido para determinar o valor do encargo mensal, enquanto o PMCMV-E utilizava a capacidade de pagamento dos beneficiários.

No PMCMV-E, o valor de financiamento correspondia ao valor de operação, que era dividido pelo prazo de amortização (120 parcelas), em um período de 10 anos, que correspondia ao valor bruto da prestação. Já o subsídio correspondia à diferença entre o valor bruto da prestação e o encargo mensal arcado pelo mutuário custeado pelo FDS (JESUS, 2015, p. 133).

Dessa forma, as prestações pagas pelos beneficiários do programa correspondiam a 10% da renda familiar mensal bruta ou cinquenta reais, o que fosse maior, em um período de dez anos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009b, p. 79). O valor das prestações foi alterado pelo Decreto nº 7.795/2012 em que as parcelas foram reduzidas para “cinco por cento da renda bruta familiar mensal com valor mínimo fixado em vinte e cinco reais” (BRASIL, 2012, p. 1).

Uma das diferenças entre o PCS e o PMCMV-E é que apesar de ambos terem a origem dos recursos no FDS, no PCS os recursos eram provenientes dos próprios depósitos onerosos do FDS, enquanto no PMCMV-E provinham de recursos do Orçamento Geral da União – OGU, que são destinados ao FDS (RODRIGUES, 2013, p. 76 e FRIEDRICH, 2013, p. 176).

Uma análise das diferenças entre os dois programas pode ser claramente observada a partir do quadro que se segue:

Quadro 6 - Síntese das regras de financiamento do PCS e do PMCMV-E

	PCS 1	PCS 2	MCMV-E 1	MCMV-E 2
Valor do encargo mensal	VF/240 + seguro	VF/240	De R\$ 50,00 a R\$ 135,00	De R\$ 25,00 a R\$ 80,00
Subsídio direto	Não há	Não há	Até 90% do VF	Até 95% do VF
Prazo de amortização	Até 20 anos	Até 20 anos	10 anos	10 anos
Taxa de juros	0%	0%	0%	0%
Atualização monetária	Sim	Sim	Sim	Sim
Encargos pagos durante a obra	Atualização monetária + seguro	Não há	Não há	Não há
Seguro	Pagos pelo beneficiário	Pagos pelo FDS	Não há	Não há
Análise de capacidade de endividamento	Sim	Sim	Não	Não
Renda Atendida	De 1 a 3 SM Até 20% de 3 a 5 salários	De 1 a 3 SM Até 20% de 3 a 5 salários	De 0 a R\$ 1395,00	De 0 a R\$ 1600,00
Análise cadastral (SPC/Serasa)	Sim	Sim	Não	Não
Análise Cadmut/Cadin	Sim	Sim	Sim	Sim
Desconto por adimplência	Não há	5%	Não há	Não há

Fonte: RODRIGUES, 2013, p. 77

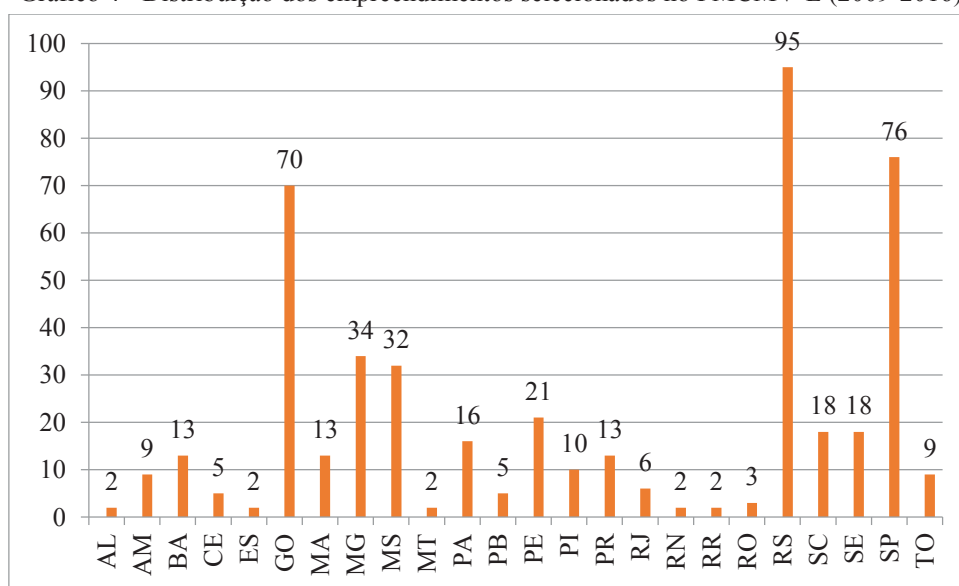
Caso haja utilização dos recursos ou da unidade habitacional cuja finalidade não for condizente com o objeto do programa deve haver a quitação antecipada do financiamento, acarretando o pagamento da dívida total do imóvel, incluindo os subsídios, acrescidos de juros e atualização monetária. A quitação é necessária para realização de transferência inter vivos (CCFDS, 2012, p. 115 e 116).

O PMCMV-E possibilitou que os empreendimentos fossem realizados nos seguintes regimes de construção: a) autoconstrução assistida; b) mutirão; c) administração direta da

entidade organizadora, em que a entidade organizadora e/ou assessoria técnica contratam empresas ou profissionais para executarem parcialmente os serviços; d) empreitada global, em que há delegação da construção para uma construtora, que é obrigatória para construção verticalizada, exceto se a entidade organizadora comprovar experiência em gerir obras desse porte (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009a, p. 48).

Para realização de um levantamento dos empreendimentos do PMCMV-E foram utilizados os dados da Secretaria Nacional de Habitação – SNH até 28 de dezembro de 2015. Tendo em vista a necessidade de complementar os empreendimentos aceitos após esse período efetuou-se uma busca no Diário Oficial da União, utilizando as palavras-chave “Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades”. Por isso, foram incluídas na análise as portarias nº 684/2015 e 123/2016 da SNH. Optou-se por analisar apenas os empreendimentos selecionados até o final do governo de Dilma Rousseff³³, não considerando na análise as seleções dos governos posteriores. Também foram excluídas as portarias nº 173/2016 e 180/2016, que foram expedidas nos últimos dias do governo da presidente deposta, já que foram revogadas nos primeiros dias do novo governo. Portanto, após considerar os dados fornecidos pela SNH até 28 de dezembro de 2015, com as portarias nº 684/2015 e 123/2016 foram selecionados 476 empreendimentos selecionados no PMCMV-E, que totalizam 73.201 unidades habitacionais e distribuídos da seguinte forma no território nacional:

Gráfico 4 - Distribuição dos empreendimentos selecionados no PMCMV-E (2009-2016)

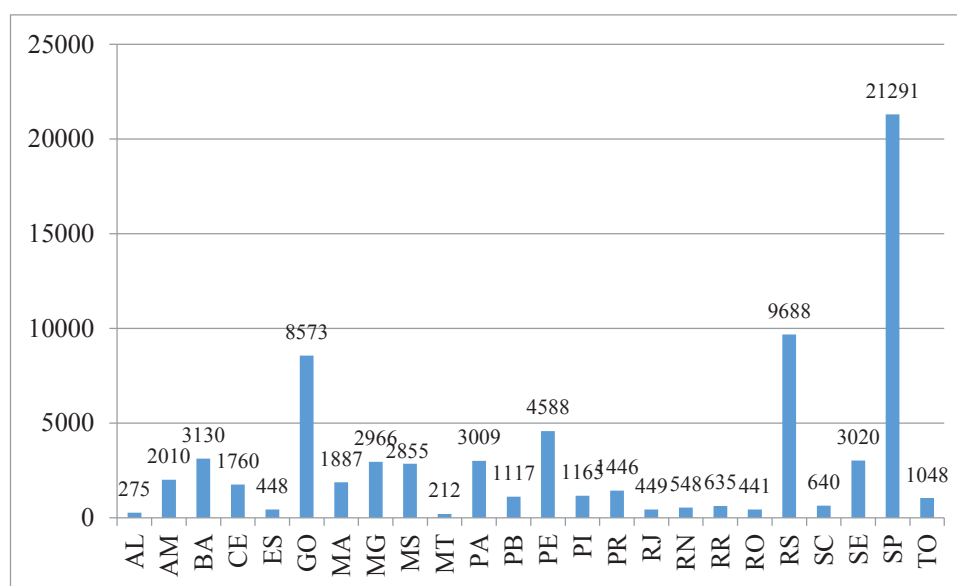


³³ Em 2016, a presidenta Dilma Rousseff sofreu um golpe de Estado, travestido de legalidade, mediante um processo de *impeachment*, sem que haja crime de responsabilidade. Após sua deposição assumiu o seu vice-presidente Michel Temer.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria Nacional de Habitação (até 28 de dezembro de 2015), complementado pelas Portarias nº 684/2015 e 123/2016 da SNH

Dessa forma, os estados que tiveram mais empreendimentos selecionados foram Rio Grande do Sul, São Paulo e Goiás, sendo que os dois últimos apresentaram um ligeiro crescimento comparado com o PCS. Os empreendimentos de São Paulo têm um porte maior do que os realizados em Goiás e no Rio Grande do Sul:

Gráfico 5 - Distribuição das unidades habitacionais no PMCMV-E (2009-2016)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria Nacional de Habitação (até 28 de dezembro de 2015), complementado pelas Portarias nº 684/2015 e 123/2016 da SNH

Em certa medida no PCS e no PMCMV-E há uma certa coincidência entre os estados que possuem o maior número de unidades habitacionais, o que pode ser interpretado pelo maior nível de organização dos movimentos e pelo aprendizado adquirido na operacionalização dos programas (NAIME, 2012, p. 74).

Nos locais com maior produção habitacional de empreendimentos também havia melhor relacionamento entre as entidades organizadoras e a Caixa Econômica Federal, de forma a haver um melhor nível de entendimentos entre os atores, conforme Burguière e outros (2016, p. 28) essa relação também foi verificada em São Paulo, Porto Alegre e Goiânia.

Essa relação mais fluida permitia que os problemas verificados na implementação do programa fossem debatidos e encaminhadas propostas de alteração da normativa quando fosse necessário. Inclusive no Rio Grande do Sul havia “orientação da gerência regional de que o

programa deveria deslanchar, e a relação com o pleito das cooperativas habitacionais no RS para a criação do programa, possibilitou um arranjo diferenciado na organização do trabalho dessa gerência fosse estabelecido” (NAIME, 2012, p. 106). Para além da facilidade de diálogo entre técnicos e movimentos sociais é essencial a capacidade dos movimentos em se articularem para propor melhorias no programa (NAIME, 2012, p. 76).

Para Jesus (2015, p. 259), o maior obstáculo operacional do PMCMV-E foi a morosidade de aprovação dos projetos nos órgãos federais, estaduais e municipais. Inclusive todo o trâmite burocrático de aprovação nos mais variados órgãos demora mais tempo do que a execução da obra. Com isso, criou-se a percepção de que as construtoras são mais rápidas, não porque “fazem mais rápido, mas talvez aprovem mais rápido” (JESUS, 2015, p. 260).

Para haver a contratação das propostas selecionadas no PMCMV-E era necessária a elaboração, aprovação e licenciamento do projeto do empreendimento, o que pressupunha que as entidades organizadoras tivessem o terreno e o capital para poderem cumprir as fases de elaboração e licenciamento dos projetos nos órgãos públicos. Porém, as entidades organizadoras tinham tanta dificuldade em acessar a terra quanto de terem recursos financeiros para realizarem todos os estudos necessários para viabilização dos empreendimentos (JESUS, 2015, p. 144). Em razão da dificuldade de garantir o acesso à terra para a realização dos empreendimentos habitacionais, principalmente em um período de valorização imobiliária, a destinação de imóveis públicos ganha especial relevância. Por isso, serão analisados a seguir os mecanismos que as entidades organizadoras se utilizaram para garantirem o acesso à terra, especialmente verificando se houve a destinação de terrenos públicos e os instrumentos jurídicos que foram utilizados.

3.3.1 A peregrinação das entidades em busca de terra no *boom* imobiliário do “Minha Casa, Minha Vida”

Uma das maiores dificuldades para a realização dos empreendimentos do PMCMV-E foi a de garantir a terra, principalmente em razão da valorização imobiliária do período, que foi inclusive gerada pelas outras modalidades do programa. Por isso, examinaremos o modo como as entidades organizadoras conseguiram ter acesso aos terrenos. Como se verá a seguir, esse componente também influenciou no valor de investimento do Programa, que é composto por todos os gastos necessários para a execução das obras e serviços, englobando terreno, assistência técnica e de edificação (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009a, p. 48). O valor

máximo de operação utiliza como referência a empreitada global e a modalidade “aquisição de terreno e construção”. Por isso, a adoção de outros regimes de construção implica a redução dos valores máximos de operação em 8%, o que também ocorre na opção por outras modalidades de operação. A redução pode ser reincorporada aos valores de operação diante de ampliação de área construída por unidade habitacional e/ou construção de equipamentos comunitários (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009a, p. 49). Os valores máximos de operação por unidade habitacional foram os seguintes:

Quadro 7 - Valores máximos de operação por unidade habitacional do PMCMV-E (2009-2018)

Instrução Normativa nº 36/2009 do Ministério das Cidades			
Unidade da Federação	Localidade	Apto	Casa
SP, RJ, DF	Jundiaí, São José dos Campos, Jacareí, DF, Capital de São Paulo, Região Metropolitana de São Paulo, Campinas e Baixada Santista	52.000	48.000
	Interior de São Paulo: municípios de mais de 50 mil habitantes	46.000	42.000
	Capital do Rio de Janeiro	51.000	47.000
	Região Metropolitana do Rio de Janeiro	49.000	45.000
	Interior do RJ – Municípios com mais de 50 mil habitantes	42.000	39.000
BA, MG	Capital e Região Metropolitana da Bahia e Minas Gerais	46.000	42.000
	Interior de Minas Gerais	42.000	39.000
	Interior da Bahia – Municípios com mais de 50 mil habitantes	41.000	37.000
CE, PR, PE, RS, SC	Municípios com mais de 50 mil habitantes no Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul. Capital e região metropolitana do Ceará e Pernambuco	45.000	41.000
	Interior do Ceará e Pernambuco – Municípios mais de 50 mil habitantes	41.000	41.000
AC, AP, AM, PA, RO e RR	Municípios com mais de 50 mil habitantes	43.000	39.000
ES, GO, MT, MS e TO	Municípios com mais de 50 mil habitantes	42.000	39.000
AL, MA, PB, PI, RN, SE	Municípios com mais de 50 mil habitantes	41.000	37.000
Todas	Municípios com população maior que 20 mil e até 50 mil habitantes	25.000	25.000
Todas	Municípios com até 20 mil habitantes	20.000	20.000
Instrução Normativa nº 34/2011 do Ministério das Cidades			
UF	Localidade	Apto	Casa

SP e DF	Municípios integrantes das regiões metropolitanas do Estado de SP, municípios de Jundiaí, São José dos Campos, Jacareí e DF	65.000	63.000
	Demais municípios com mais de 50 mil habitantes	57.000	57.000
	Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes		38.000
	Municípios com até 20 mil habitantes		36.000
RJ	Capital e região metropolitana	63.000	60.000
	Demais municípios com mais de 50 mil habitantes	55.000	55.000
	Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes		38.000
	Municípios com até 20 mil habitantes		36.000
MG	Capital e região metropolitana	57.000	56.000
	Demais municípios com mais de 50 mil habitantes	52.000	52.000
	Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes		38.000
	Municípios com até 20 mil habitantes		36.000
ES, GO, MS, MT, TO	Capital e região metropolitana	54.000	53.000
	Demais municípios com mais de 50 mil habitantes do Espírito Santo	50.000	50.000
	Demais municípios com mais de 50 mil habitantes de Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Tocantins	49.000	49.000
	Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes		36.000
	Municípios com até 20 mil habitantes		34.000
AC, AM, AP, PA, RO, RR	Capital e região metropolitana	55.000	53.000
	Demais municípios com mais de 50 mil habitantes	52.000	52.000
	Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes		38.000
	Municípios com até 20 mil habitantes		36.000
BA	Capital e região metropolitana	57.000	56.000
	Demais municípios com mais de 50 mil habitantes	50.000	50.000
	Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes		37.000
	Municípios com até 20 mil habitantes		35.000
CE, PE	Capital e região metropolitana	56.000	54.000
	Demais municípios com mais de 50 mil habitantes	49.000	49.000
	Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes		37.000
	Municípios com até 20 mil habitantes		35.000
AL, MA, PB,	Capital e região metropolitana	53.000	52.000

PI, RN, SE	Demais municípios com mais de 50 mil habitantes	48.000	48.000
	Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes		37.000
	Municípios com até 20 mil habitantes		35.000
RS, SC, PR	Capital e região metropolitana	56.000	55.000
	Demais municípios com mais de 50 mil habitantes	52.000	52.000
	Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes		38.000
	Municípios com população até 20 mil habitantes		36.000
Instruções Normativas nº 45/2012, 14/2013 e 39/2014 do Ministério das Cidades			
UF	Localidade	Valor máximo	
SP e DF	DF, região metropolitana de São Paulo, Campinas e Baixada Santista	76.000	
	Municípios com mais de 50 mil habitantes	70.000	
	Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes	60.000	
	RIDE/DF com população maior que 50 mil habitantes		
RJ	Capital e região metropolitana	75.000	
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	69.000	
	Entre 20 e 50 mil habitantes	60.000	
MG	Capital e região metropolitana	65.000	
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000	
	Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes	58.000	
ES, GO, MS, MT	Capital e região metropolitana	60.000	
	Municípios do Espírito Santo com população maior ou igual a 50 mil habitantes	58.000	
	Municípios de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul com mais de 50 mil habitantes	57.000	
	Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes	56.000	
AM, AP, RR, AC, PA, RO, TO	Capital e região metropolitana	62.000	
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000	
	Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes	58.000	
BA	Capital e região metropolitana	64.000	
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000	
	Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes	57.000	
CE, PE	Capital e região metropolitana	63.000	

	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	59.000		
	Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes	56.000		
AL, MA, PB, RN, PI, SE	Capital e região metropolitana	61.000		
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	57.000		
	Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes	54.000		
RS, PR, SC	Capital e região metropolitana	64.000		
	Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes	60.000		
	Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes	59.000		
Todos	Municípios com até 20 mil habitantes	49.000		
Instrução Normativa nº 12/2018 do Ministério das Cidades				
Construção de Unidades Habitacionais Urbanas				
Localidade	Tipologia	DF, RJ, SP	Sul, ES, MG	Centro -Oeste (excet o DF) Norte, Nordeste
Capitais classificadas como metrópoles pelo IBGE	Apto e casa sobreposta	96.000	88.000	82.000
	Casa	93.000	85.000	79.000
Demais capitais estaduais, municípios das regiões metropolitanas das capitais estaduais, de Campinas, da Baixada Santista, RIDE de Capital com população igual ou superior a 100 mil habitantes, capitais regionais, classificadas pelo IBGE, com população maior ou igual a 250 mil habitantes	Apto e casa sobreposta	95.000	82.000	80.000
	Casa	92.000	79.000	77.000
Municípios com população igual ou superior a 250 mil habitantes e municípios das Regiões Metropolitanas das capitais estaduais, de Campinas, da Baixada Santista e das RIDE de Capital com população menor que 100 habitantes e capitais regionais, classificadas pelo IBGE, com população menor que 250 mil habitantes	Apto e casa sobreposta	84.000	75.000	73.000
	Casa	85.000	77.000	75.000
Municípios com população maior ou igual a 50 mil habitantes e menor que 250 mil habitantes	Apto e casa sobreposta	84.000	75.000	73.000
	Casa	81.000	72.000	70.000
Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes	Apto e casa sobreposta	73.000	70.000	68.000
	Casa	70.000	67.000	65.000
Demais municípios	Apto e casa	-	-	-

	sobreposta			
	Casa	64.500	63.500	62.500
Requalificação de imóveis urbanos				
Recorte territorial	DF, RJ, SP	Sul, ES, MG	Centro-Oeste (exceto DF)	Norte e Nordeste
Capitais classificadas pelo IBGE como metrópoles	135.000	125.000	120.000	120.000
Demais capitais estaduais, municípios das regiões metropolitanas das capitais estaduais, de Campinas, da Baixada Santista e RIDE de Capital com população maior ou igual a 100 mil habitantes, capitais regionais, classificadas pelo IBGE, com população maior ou igual a 250 mil habitantes	125.000	120.000	115.000	115.000
Municípios com população igual ou maior que 250 mil habitantes e municípios das regiões metropolitanas das capitais estaduais, de Campinas, da Baixada Santista e das RIDE de Capital com população menor que 100 mil habitantes e capitais regionais, classificadas pelo IBGE, com população menor que 250 mil habitantes	115.000	110.000	105.000	100.000
Municípios com população menor ou igual a 50 mil habitantes e menor que 250 mil habitantes	100.000	95.000	90.000	85.000
Municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes	80.000	75.000	75.000	70.000
Demais municípios	70.000	70.000	70.000	70.000

Fonte: Elaboração própria

Nota-se que o principal fator diferenciador do valor máximo do financiamento era a localização, visando a garantir a compra de terra mesmo em contextos mais valorizados. Comparativamente ao PCS percebe-se um nítido acréscimo no valor de financiamento e maior esmiuçamento da diferenciação regional. Apesar do programa em alguns momentos ter diferenciado o valor de operação em casas e apartamentos, escolha que também é influenciada pelo preço da terra, não são considerados aspectos condizentes à qualidade habitacional e especificidades sobre as famílias que irão residir naquele local.

Como o valor da terra está incluído no valor da unidade habitacional, as entidades organizadoras procuravam o terreno mais barato para poderem ter mais recursos para a construção da unidade. Com isso, as entidades tendem a construir nos imóveis que restaram no mercado, principalmente após o boom imobiliário gerado pelo PMCMV (MINEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 33).

Por isso, em muitos municípios em que o valor da terra era mais elevado, o valor do financiamento era insuficiente para abarcar os custos do empreendimento. Com isso, a participação dos governos locais seja provendo serviços e infraestrutura ou investindo recursos foi essencial para que esses empreendimentos ocorram (NAIME, 2012, p. 88).

Porém, conforme apontou Pontes (2014, p. 114) a terra ainda permanece como um entrave a ser resolvido, pois o aporte de recursos adicional não implica melhor qualidade de vida nem uma área melhor para os futuros moradores, beneficiando apenas o proprietário de terras. Portanto, os gestores públicos atuam aportando mais recursos para viabilizar a compra de terrenos, porém, não é objeto de responsabilização do gestor a falta de controle da especulação imobiliária (PONTES, 2014, p. 115).

No início do programa já na etapa de obras os contratos eram assinados individualmente pelas futuras famílias beneficiárias, contudo eventualmente havia necessidade de substituição das famílias, seja por desistência, exclusão ou ultrapassarem o limite de renda, o que ocasionava novos custos e extensão dos prazos para análise, inclusive relacionadas com o registro individual do imóvel. Por isso, após pressão popular surgiu a modalidade “contratação direta com a entidade organizadora”, em que as entidades organizadoras figuram temporariamente como contratantes temporárias dos projetos e somente no final da obra as famílias beneficiárias assinam os contratos (JESUS, 2015, p. 146). O PMCMV-E poderia ser realizado nas seguintes modalidades:

Quadro 8 - Modalidades do PMCMV-E (2009-2018)

Normativa	Modalidades
Resolução 141/2009 do Ministério das Cidades	a) Aquisição de terreno e construção; b) Construção em terreno próprio ou de terceiros; c) Aquisição de imóvel novo produzido no programa ou requalificação.
Instrução Normativa 36/2009 do Ministério das Cidades	a) Aquisição de terreno e construção; b) Construção em terreno próprio ou de terceiros: b.1) Construção em terreno próprio do beneficiário; b.2) Construção em terreno de terceiros: Inclui os imóveis em processo de desapropriação ou demais modalidades de titulação previstas no Estatuto das Cidades, certificado por instrumento público ou sentença judicial, de propriedade do poder público ou da entidade organizadora, incluindo outras situações, havendo compromisso futuro de fracionamento; c) Aquisição de imóvel: c.1) Financiamento para aquisição e requalificação do imóvel; c.2) Financiamento a pessoa física para aquisição de imóvel construído pela

	Entidade Organizadora, caso seja substituta temporária dos beneficiários; d) Aquisição de terreno pela entidade organizadora: aquisição de terreno e pagamento de assistência técnica para elaboração de projetos relacionados à contratação futura do financiamento das pessoas físicas para produção habitacional.
Resolução 182/2011 do Conselho Curador do FDS	a) Aquisição de terreno e construção; b) Construção em terreno próprio ou de terceiros; c) Aquisição de imóvel novo ou para requalificação: Consideram-se como novos os imóveis com até 180 dias de “habite-se” ou documento equivalente, expedido por órgão municipal público competente ou em caso de prazo superior que não tenham sido alienados ou habitados; d) Contratação direta com a Entidade Organizadora como substituta temporária dos beneficiários finais para aquisição de terreno.
Instrução Normativa nº 34/2011 do Ministério das Cidades	a) Aquisição de terreno e construção; b) Construção em terreno próprio ou de terceiros: b.1) Construção em terreno próprio do beneficiário; b.2) Construção em imóvel de terceiros, em processo desapropriação ou em demais formas de titulação estabelecidas no Estatuto das Cidades, certificado por instrumento público ou sentença judicial, assim como construção em terreno de propriedade do poder público ou da Entidade Organizadora, entre outras situações, havendo compromisso futuro de fracionamento. c) Aquisição de imóvel novo ou para requalificação ou constituintes de patrimônio histórico: c.1) Financiamento para aquisição, requalificação do imóvel e de requalificação de edificações constituintes de patrimônio histórico; c.2) Aquisição de imóvel novo, constituído por unidade habitacional com até 180 dias de “habite-se”, expedido por órgão municipal ou nos casos de prazo superior de não habitação ou alienação; d) Contratação direta com a entidade organizadora como substituta temporária dos beneficiários finais em terreno de sua propriedade para construção; e) Contratação direta com a entidade organizadora como substituta temporária dos beneficiários finais para aquisição de terreno.
Resolução 194/2012 do Conselho Curador do FDS	a) Contratação com os beneficiários finais para: a.1) aquisição de terreno e construção; a.2) construção em terreno próprio ou de terceiros; a.3) aquisição de imóvel novo ou para requalificação; a) Contratação direta com a Entidade Organizadora para: b.1) Construção em terreno de sua propriedade; b.2) aquisição de terreno, pagamento de assistência técnica e despesas com legalização (compra antecipada); b.3) Aquisição de terreno e construção; b.4) Pagamento de assistência técnica e despesas com legalização em terrenos transferidos e em processo de transferência pelo poder público ou de propriedade da Entidade Organizadora; b.5) Construção das unidades habitacionais em terrenos relativos as alíneas “b.2” e “b.4”.
Instrução Normativa 45/2012 do Ministério das	1. Contratação com os beneficiários finais (pessoa física): 1.1. Aquisição de terreno e construção; 1.2. Construção em terreno próprio ou de terceiros; 1.2.1 Construção em terreno próprio do beneficiário;

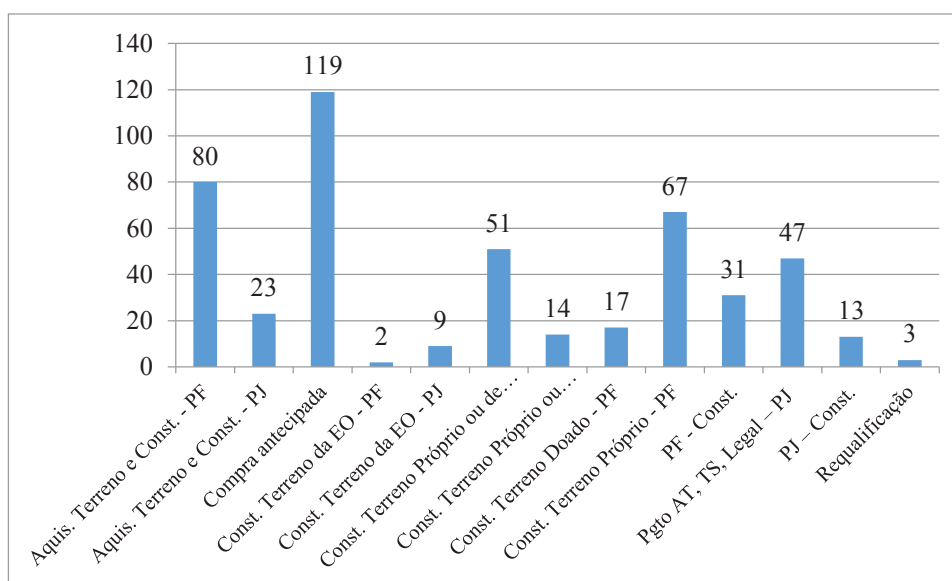
Cidades	1.2.2 Construção em terreno de terceiros, em processo de desapropriação ou em modalidades de titulações previstas no Estatuto das Cidades, certificado por instrumento público ou sentença judicial, assim como construção em terreno de propriedade do poder público ou da entidade organizadora, entre outras situações, havendo compromisso futuro de fracionamento; 2. Aquisição de imóvel novo ou para requalificação ou integrantes de patrimônio histórico; 3. Contratação direta com a entidade organizadora, como substituta temporária dos beneficiários: 3.1 Construção em terreno de sua propriedade; 3.2 Aquisição de terreno, pagamento de assistência técnica de despesas com legalização, vinculada a posterior contratação de unidades habitacionais (compra antecipada); 3.3. Aquisição de terreno e construção; 3.4. Pagamento de assistência técnica e despesas com legalização em terrenos transferidos e em transferência pelo poder público ou de propriedade da entidade organizadora vinculada a contratação de construção de unidades habitacionais posteriormente.
Instrução Normativa 14/2013 do Ministério das Cidades	1. Contratação com beneficiários finais (pessoa física) 1.1 Aquisição de terreno e construção; 1.2 Construção em terreno próprio ou de terceiros: a) Construção em terreno próprio do beneficiário; b) Construção em terreno de terceiros, em processo de desapropriação ou nas modalidades de titulação estabelecidas pelo Estatuto das Cidades, como a CDRU, certificado por instrumento público ou sentença judicial, em imóvel do poder público ou da entidade organizadora, dentre outras situações, com o compromisso futuro de fracionamento. 1.3. Aquisição de imóvel novo ou para requalificação. 2. Contratação com a Entidade Organizadora, em que atua como substituta temporária dos beneficiários: limitação de um projeto por entidade: 2.1 Construção de imóvel próprio; 2.2 Aquisição de terreno, pagamento de assistência técnica e despesas com legalização e construção de unidades habitacionais (compra antecipada); 2.3 Aquisição de terreno e construção; 2.4 Pagamento de assistência técnica, despesas com legalização em bens transferidos ou em processo de transferência pelo poder público ou da entidade e construção de unidades habitacionais; 2.5 Construção em imóvel da entidade organizadora ou transferido ou em processo de transferência do poder público ou a ser adquirido.
Instrução Normativa 39/2014 do Ministério das Cidades	1. Contratação com o beneficiário (pessoa física): 1.1 Construção em terreno próprio: Exige a sua devida legalização com matrícula individualizada no Registro Imobiliário; 1.2 Construção em terreno de terceiros: Imóvel de propriedade da entidade organizadora ou do Poder Público, nas modalidades de titulação previstas no Estatuto das Cidades com o compromisso futuro de individualização ou em processo de desapropriação com auto de imissão provisória na posse determinada pelo poder judiciário; 1.3 Aquisição de terreno e construção: Envolve o financiamento necessário para

	aquisição de terreno ou fração ideal de terreno devidamente legalizado com matrícula individualizada no Registro Imobiliário. 1.4 Requalificação de imóveis urbanos: Inclusive integrantes de patrimônio histórico, vinculada com a execução de obras e serviços destinados à recuperação e ocupação para destinação habitacional, possibilitando obras e serviços fundamentais para a modificação de uso. Nessa modalidade serão adquiridos somente imóveis vazios, abandonados ou subutilizados.
Resolução nº 214/2016 do CCFDS e Instrução Normativa nº 12/2018 do Ministério das Cidades	a) Construção de unidades habitacionais urbanas; b) Requalificação de imóveis urbanos

Fonte: Elaboração própria

Com base nos dados disponibilizados pela Secretaria Nacional de Habitação dos empreendimentos aceitos até 28 de dezembro de 2015, acrescidos das propostas selecionadas pelas Portarias nº 684/2015 e 123/2016 da SNH, o gráfico a seguir mostra a distribuição dos empreendimentos por modalidade.

Gráfico 6 - Distribuição dos empreendimentos nas modalidades do PMCMV-E (2009-2016)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da Secretaria Nacional de Habitação (até 28 de dezembro de 2015), complementado pelas Portarias nº 684/2015 e 123/2016 da SNH

Portanto, a maior parte dos empreendimentos do PMCMV-E foi realizada mediante compra de terrenos no mercado imobiliário, tanto que nas modalidades “aquisição de terreno e construção” e “compra antecipada” compreendem 222 empreendimentos em um universo de 476, ou seja, correspondem à 46,6% do programa.

A modalidade “compra antecipada” surgiu como uma reivindicação das entidades de que parcela dos recursos do programa fossem destinados para a compra antecipada do terreno e para pagamento das assessorias técnicas para que pudessem providenciar a documentação de legalização das áreas, estudos de viabilidade e elaboração do projeto. Ainda que tenha possibilitado que as entidades tivessem acesso à terra, persistiram problemas relacionados à legalização dos imóveis, já que as áreas que as entidades têm acesso são aquelas que não despertavam interesse das construtoras, ou seja, apresentavam problemas no tocante à situação física ou legal, ocasionando dificuldades de aprovação nos órgãos de licenciamento e cartórios de registro de imóvel (JESUS, 2015, p. 145).

A dificuldade das entidades organizadoras em conseguirem acessar a terra intensificou-se em decorrência do *boom* imobiliário que aconteceu antes do lançamento do PMCMV, o que acarretou que as construtoras que operavam na faixa 1 do PMCMV disputassem terrenos em áreas que antes desprezavam. Dessa forma, entre o processo de assinatura do contrato de compromisso de compra e venda e a efetivação da compra do terreno houve muitas ocasiões em que os proprietários preferiram contratar com construtoras do que com as entidades organizadoras (JESUS, 2015, p. 145).

Um exemplo disso é relatado por Wartchow (2012, p. 83), em que uma entidade tinha localizado um terreno no Município de Porto Alegre, mas o terreno foi adquirido por um empresário que soube da proposta da cooperativa e fez uma oferta melhor. Como a entidade não encontrou imóveis na capital o empreendimento foi realizado na região metropolitana. Por isso, conforme pesquisas desenvolvidas por Rodrigues (2013, p. 175), Jesus (2015, p. 249) e Burguière e outros (2016, p. 71) a localização dos empreendimentos do PMCMV-E não foge à lógica periférica dos demais empreendimentos do Minha Casa Minha Vida.

Portanto, em razão da dificuldade de comprar terra no mercado imobiliário, principalmente pela disputa com as construtoras que passaram a procurar imóveis em regiões mais periféricas para produzir empreendimentos do Faixa do Minha Casa Minha Vida, a destinação de bens públicos para a habitação é central para viabilizar que os empreendimentos possam ser realizados, ainda que também seja fundamental a aplicação dos instrumentos de controle de valorização e especulação imobiliária. Nesse sentido, para a análise dos empreendimentos que utilizaram imóveis públicos no PMCMV-E utilizou-se a mesma metodologia utilizada para o PCS, a partir dos empreendimentos selecionados pela Secretaria Nacional de Habitação até 28 de dezembro de 2015, acrescidos das portarias nº 684/2015 e

123/2016 da SNH. Com isso, localizou-se 82 empreendimentos que utilizaram imóveis públicos, ainda que possivelmente esse número seja maior, dentre uma totalidade de 476 empreendimentos.

Nesse sentido, excluem-se da nossa análise os empreendimentos realizados em modalidades que previam a compra de terreno, já que se imaginou que não comportavam a propriedade de origem pública. Contudo, o imóvel do “Condomínio Maria Domitila”, em São Paulo (SP), realizado na modalidade “Pessoa Jurídica – Aquisição de Terreno e Construção” é do INSS, bem como o “Conjunto Padre Henrique”, em Jabotão dos Guararapes (PE), realizado na modalidade “Pessoa Jurídica – Aquisição de terreno, pagamento de assistência técnica e legalização” ocorreu em um imóvel desapropriado pelo município.

Quadro 9 - Empreendimentos do PMCMV-E selecionados na modalidade “construção em terreno doado” (2009-2016)

Empreendimento	Município	Informações do imóvel
CHB Frei Humberto I	Bonfinópolis de Minas (MG)	Carece de maiores informações
CHB Frei Humberto II	Bonfinópolis de Minas (MG)	Carece de maiores informações
Loteamento Bela Vista I	Natalândia (MG)	Carece de maiores informações
Loteamento Bela Vista II	Natalândia (MG)	Carece de maiores informações
Loteamento Bela Vista III	Natalândia (MG)	Carece de maiores informações
CHB Setor 01 – Módulo I	Formoso (MG)	Doação pelo município
CHB Setor 01 – Módulo II	Formoso (MG)	Doação pelo município
CHB Setor 01 – Módulo III	Formoso (MG)	Doação pelo município
Loteamento Jardim Alvorada	Jateí (MS)	Doação pelo município
Associação Movimento de Moradia Popular Casa Nova	Capinópolis (MG)	Doação pelo município
Associação Movimento de Moradia Popular Casa Nova	Capinópolis (MG)	Doação pelo município
Residencial Ipê I	Aral Moreira (MS)	Doação pelo município
Residencial Ipê II	Aral Moreira (MS)	Doação pelo município
Residencial Ipê III	Aral Moreira (MS)	Doação pelo município
Residencial Jardim dos Ipês I	Fátima do Sul (MS)	Doação pelo município
Residencial Jardim dos Ipês II	Fátima do Sul (MS)	Doação pelo município
Residencial Jardim dos Ipês III	Fátima do Sul (MS)	Doação pelo município

Fonte: Elaboração própria

Portanto, 17 empreendimentos foram realizados na modalidade “construção em terreno doado”, dos quais pelo menos 12 eram imóveis oriundos de município.

Quadro 10 - Utilização de imóveis da Administração Pública Federal em empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades (2009-2016)

Empreendimento	Município	Informações do imóvel
Residencial Dona Leopoldina	Portelândia (GO)	CDRU SPU
Condomínio Vanguarda II	Santos (SP)	Doação SPU
Residencial Vila Real III	Corumbá de Goiás (GO)	CDRU SPU
Residencial Vila Real I	Corumbá de Goiás (GO)	CDRU SPU
Residencial Vila Real II	Corumbá de Goiás (GO)	CDRU SPU
Ocupação 9 de Novembro	Volta Redonda (RJ)	SPU
Ocupação Mariana Crioula	Rio de Janeiro (RJ)	SPU
Condomínio Residencial Uniperfil	Rio Grande (RS)	SPU
Condomínio Residencial Coopernova	Rio Grande (RS)	CDRU SPU
Condomínio Residencial Cooparroio	Rio Grande (RS)	CDRU SPU
Loteamento Cootrahab I	Rio Grande (RS)	CDRU SPU
Condomínio Residencial Cooperlar	Rio Grande (RS)	SPU
Loteamento Cootrahab II	Rio Grande (RS)	CDRU SPU
Loteamento Residencial Alto do Moura II	Caruaru (PE)	CDRU SPU
Residencial Antonia Flor	Piripiri (PI)	SPU
Edifício Ipiranga (Ocupação Dandara)	São Paulo (SP)	Doação SPU
Residencial Quilombo da Gamboa	Rio de Janeiro (RJ)	SPU
Conjunto Orquídea Libertária	Gravataí (RS)	CDRU SPU
Condomínio Dom Pedro II	Americana (SP)	SPU
Grupo Esperança	Rio de Janeiro (RJ)	SPU. Iniciou no PCS, mas migrou para o PMCMV-E
Assentamento 20 de novembro	Porto Alegre (RS)	CDRU SPU
Residencial Vida Nova I	Paracatu (MG)	CDRU SPU
Condomínio Maria Domitila	São Paulo (SP)	Imóvel do INSS
Iracema Eusébio (Conselheiro Crispiniano)	São Paulo (SP)	Imóvel do INSS

Fonte: Elaboração própria

Portanto, foram utilizados imóveis da Administração Pública federal em 24 empreendimentos, dos quais 22 oriundos da SPU e dois do INSS. Houve um aumento na utilização de imóveis da Administração Pública Federal no PMCMV-E comparado com o PCS, em que apenas foram utilizados em sete empreendimentos, sendo que um deles migrou para o PMCMV-E. Os terrenos foram viabilizados preponderantemente mediante CDRU, aplicado pelo menos em doze empreendimentos. Também foram realizadas doações em dois empreendimentos.

Quadro 11 - Utilização de imóveis da Administração Pública estadual no PMCMV-E (2009-2016)

Empreendimentos	Cidade	Informação sobre imóveis
Setor Aeroporto II	Pedro Afonso (TO)	Estado doou para município fazer regularização fundiária
CHB Residencial Monte Cristo II	Ariquemes (RO)	Doação
Residencial Parque da Praia	Palmas (TO)	Doação
Condomínio Ocupação Manuel Congo	Rio de Janeiro (RJ)	CDRU do ITERJ (Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro). Antigo prédio do INSS, que foi comprado com recursos do FNHIS pelo ITERJ.
Residencial Julia Beatriz	Olinda (PE)	Doação
Condomínio Residencial João Cândido A	Taboão da Serra (SP)	Imóvel da CDHU
Condomínio Residencial João Cândido B	Taboão da Serra (SP)	Imóvel da CDHU

Fonte: Elaboração própria

No PMCMV-E, sete empreendimentos foram realizados com terrenos da Administração Pública Federal, sendo que quatro deles eram oriundos dos estados, um de autarquia e dois de empresa de economia mista. Apenas um empreendimento utilizou a CDRU e em quatro empreendimentos houve a utilização da doação, sendo que em um deles a doação foi destinada ao município.

Quadro 12 - Utilização de imóveis dos municípios no PMCMV-E (2009-2016)

Empreendimentos	Município	Informações sobre imóveis
Residencial Orlando Bacarín	Apucarana (PR)	Doação do imóvel, mas com contrapartida da entidade disponibilizar para o município imóvel cedido para entidade pela União
Rio das Velhas II	Ipatinga (MG)	Cessão do terreno
Nova Esperança	Guaraí (TO)	Imóvel da prefeitura
Residencial Esperança	Espigão do Oeste (RO)	Doação

Conjunto Habitacional de Casas Populares	Ermo (SC)	Doação
Mutirão 5 de Dezembro	Suzano (SP)	Doação
Mutirão Tânia Maria	Suzano (SP)	Doação
CHB de Arroio dos Ratos	Arroio dos Ratos (RS)	Doação
Residencial Bela União	Dom Pedrito (RS)	Doação
Condomínio Bracatinga II	Trombudo Central (SC)	Doação
Loteamento Jardim Severiano A	Paraíso das Águas (MS)	Doação
Res. Eduardo Perez Filho I	Terenos (MS)	Doação
Residencial Nova Aliança	Terra Boa (PR)	Doação
Condomínio Portal Serra Verde	Cláudio (MG)	Doação
Residencial José Camarotto	Osasco (SP)	Doação
Jardim das Azaleias – 1ª fase	São João da Boa Vista (SP)	Doação pelo município
Jardim das Azaleias – 2ª fase	São João da Boa Vista (SP)	Doação pelo município
Habitações Bom Jesus	Passo Fundo (RS)	Doação
CHB Andirá	Castelândia (GO)	Doação
Loteamento Alfredo Alzirio Roos	Não-me-toque (RS)	Imóvel do município alienado aos beneficiários
Residencial Del Fiore	Aparecida de Goiânia (GO)	Destinada para comunidade quilombola. Doação
Morar e Viver com Dignidade	Ouro Preto do Oeste (RO)	Doação
Loteamento Tranquilo Benjamim Guzzi	Pinheiro Preto (SC)	Imóvel era de propriedade do município, que destinou para venda. Município deveria reservar até 30% do terreno para construção de casas populares, principalmente nos convênios financeiros com outros órgãos públicos, mediante permissão de uso a título gratuito. Tanto nos imóveis comprados quanto naqueles que envolvem a permissão de uso, a seleção dos interessados era realizada por comissão composta por: a) quatro servidores municipais efetivos, sendo que um deles obrigatoriamente seria de assistente social; b) um representante da Associação de Pais e Professores – APP da Escola de Educação Básica Professora Maura de Senna Pereira e um representante da APP do Centro Educacional Padre Trudo Plessers; c) um representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Pinheiro Preto; d) um representante da Indústria e do Comércio de Pinheiro Preto. Dentro do loteamento foi criado programa habitacional popular especial, que englobava famílias que iriam financiar a construção de suas casas, por intermédio da Federação das Cooperativas Habitacionais de Santa Catarina e que já haviam sido contempladas pela aquisição de lotes do loteamento citado.
Loteamento	Quinze de	Município vende terreno para beneficiários, que se comprometiam

Habitachê	Novembro (RS)	com o pagamento de 10 % do valor do terreno, que equivalia a R\$ 1.500,00, que seriam destinados ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.
Loteamento São Braz	Turvo (SC)	Doação
Conjunto Habitacional Batalha dos Guararapes	Jaboatão dos Guararapes (PE)	Imóvel desapropriado pelo município
Conjunto Padre Henrique	Jaboatão dos Guararapes (PE)	Imóvel desapropriado pelo município
Residencial Lagoa do Ouro – Etapa 2	Lagoa do Ouro (PE)	Doação
Bela Vista	Braço do Trombudo (SC)	Imóvel do município alienado para as famílias, no valor de 50% do valor de avaliação do imóvel, ou seja, quarenta reais por metro quadrado
Condomínio Residencial Santa Paulina	Nova Trento (SC)	Doação
Residencial Figueira II	Figueirão (MS)	Doação
Projeto piloto Parauapebas – selo de qualidade urbana	Parauapebas (PA)	CDRU
Reassentamento da comunidade Piquiá de Baixo	Açailândia (MA)	A instalação de inúmeras empresas siderúrgicas e a proximidade com a Estrada de Ferro Carajás contaminou o ambiente da comunidade Piquiá de Baixo. Após intensa luta de seus moradores foi firmado um Termo de Ajuste de Conduta – TAC, em que o Município se comprometeu com a desapropriação da área, cujo custo seria coberto pelo Sindicato das Indústrias de Ferro Gusa do Maranhão – SIFEMA, mediante doação ao município.
CHB – Nossa Prata – 3ª etapa	Paulista (PE)	Doação
CHB – Nossa Prata – 6ª etapa	Paulista (PE)	Doação
Prado Ferreira 8 UH Pulverizadas	Prado Ferreira (PR)	Doação
Residencial Prado Ferreira III	Prado Ferreira (PR)	Doação

Fonte: Elaboração própria

Nesse sentido, considerando os empreendimentos realizados na modalidade “construção em terreno doado” oriundos de imóveis municipais, foram 46 empreendimentos em terrenos provenientes do Município. Dos quais 35 utilizaram a doação, quatro foram destinados por meio de alienação e um deles de CDRU.

Portanto, os entes da Administração Pública envolvidos na disponibilização de terrenos públicos foram: a) União, que possibilitou a disponibilização de terrenos para 23 empreendimentos; b) estados, que contribuíram com quatro empreendimentos; c) municípios,

que contribuíram com 46 empreendimentos; d) sociedade de economia mista, no caso a CDHU viabilizou terreno em dois empreendimentos; e) autarquias, o INSS e o ITERJ contribuíram com terra em um empreendimento cada um deles.

Os imóveis públicos poderiam ter três origens: a) do próprio ente público, que correspondeu a maior parte dos empreendimentos; b) desapropriação, que foi utilizada em apenas três empreendimentos, todos promovidos pelo município; c) ente público transferiu para outro ente público para que este fizesse a destinação para habitação de interesse social.

Os instrumentos utilizados para disponibilização aos beneficiários foram: a) doação, em 42 empreendimentos; b) CDRU, em quatorze empreendimentos; c) alienação, em quatro empreendimentos, que onerava as famílias para além do financiamento habitacional. Portanto, a disponibilização pelo órgão público foi onerosa ou gratuita, sendo que na maioria parte dos casos foi gratuita, com exceção dos quatro empreendimentos que utilizaram a alienação. No caso do “Residencial Orlando Bacarín”, em Apucarana (PR), a doação por parte do município ficou condicionada com a disponibilização ao município de imóvel cedido à entidade pela União. Também no “reassentamento da comunidade Piquiá de Baixo”, em Açailândia (MA) os custos da desapropriação seriam pagos por doação do Sindicato das Indústrias de Ferro Gusa do Maranhão (SIFEMA), a partir de Termo de Ajuste de Conduta (TAC), já que o empreendimento surge como medida compensatória surgida da contaminação advinda da instalação de indústria de ferro gusa e dos perigos decorrentes da proximidade com a estrada de ferro Carajás. Portanto, a priorização da utilização da doação como instrumento de viabilização dos imóveis nos municípios e estados e da CDRU nos terrenos da União corroborou a pesquisa desenvolvida por Rodrigues (2013, p. 160).

Ainda que a Lei nº 11.977/2009 tenha determinado como critério de prioridade no PMCMV a doação de terrenos pelos estados, Distrito Federal e municípios e a implementação dos instrumentos do Estatuto das Cidades destinados ao controle da retenção de imóveis ociosos (BRASIL, 2009c, p. 2), a compra de terras no mercado ainda foi o meio preponderante das entidades acessarem imóveis. Em decorrência do contingenciamento de recursos para habitação anteriormente, os municípios não contavam com estoque de terras passíveis para destinação habitacional e poucos apoiavam práticas autogestionárias (RODRIGUES, 2013, p. 159 e 160).

A doação de imóveis públicos para o PMCMV também ocorreu na modalidade empresarial do programa, que deveria acarretar melhorias para o beneficiário tais como

acréscimo da área do imóvel, mas pressuporia que as empresas teriam que abrir mão do seu lucro habitual (WARTCHOW, 2012, p. 47 e 48). Inclusive em São Paulo, a COHAB tinha terrenos remanescentes e pretendia aportar no programa pela modalidade destinada às empresas. Como a transação ocorreria mediante Fundo Municipal de Habitação deveria ser aprovada pelo Conselho Municipal, que tem maioria da sociedade civil. Nesse espaço os movimentos expuseram emenda ao voto, de modo a destinar parte das áreas à modalidade entidades, que motivou a retirada da questão de pauta para aprovar a proposta original na gestão seguinte, em que o conselho tinha nova composição (RODRIGUES, 2013, p. 159).

Ainda que a maioria dos imóveis públicos destinados à produção habitacional do PMCMV-E tenham sido dos municípios, a União promoveu um esforço de destinação de seus imóveis para o programa, tanto que se refletiu no maior número de bens disponibilizados ao PMCMV-E do que haviam sido para o PCS. Ainda mais considerando até dezembro de 2017, pelo menos 10.304 imóveis da SPU estavam desocupados, além de 16 mil bens em que não há informações sobre se estão ou não ocupados (FERRARI; FONSECA, 2018, online). Por isso, no próximo item examinaremos a destinação de imóveis da União para as políticas de produção habitacional por organizações coletivas.

3.4. Destinação de imóveis da União para políticas de produção de moradia por entidades coletivas

A terra pública federal “assumiu importante papel nas definições das relações de poder. E, em função disso, foi colocada como elemento estratégico de disputas de interesses políticos e econômicos no Brasil, que têm como fator essencial a informalidade no uso e apropriação das terras da União” (MOREIRA, 2018, p. 35). Nesse sentido foi perpetuada a apropriação indevida na perspectiva privatista das terras públicas federais, beneficiando exclusivamente particulares (MOREIRA, 2018, p. 38).

Prevalecia o entendimento entre os gestores públicos de pensar o bem público como bem da administração pública, de forma “que prevaleceu o não reconhecimento e o não enfrentamento por parte do Estado das situações de irregularidade fundiária decorrentes de ocupações populares urbanas e precárias em terras públicas federais” (MOREIRA, 2018, p. 95), justificando inúmeras ações de reintegração de posse contra ocupantes de terras da União. Sendo que os casos em que havia reconhecimento da posse ilegal sobre as terras públicas federais eram aquelas que abordavam instrumentos onerosos como o aforamento, em que

predomina a perspectiva arrecadatória, condenando os que residem em ocupações irregulares a insegurança da posse (MOREIRA, 2018, p. 95 e 96).

A partir do governo Lula, em 2003, houve certo esforço de readequar a função dada à terras públicas federais, “incorporando a ideia de que essas terras não são bens públicos a serviço estritamente dos interesses da administração federal, mas sim ‘patrimônio de todo brasileiro’” (MOREIRA, 2018, p. 38). Ainda que “os efeitos decorrentes da utilização destes mecanismos, a exemplo da inscrição de ocupação, passaram despercebidos (ou foram minimizados) pela gestão que pretendia romper com as práticas anteriores, pautadas pela lógica especulativa” (MOREIRA, 2018, p. 38).

Nesse sentido, a regularização fundiária de assentamentos populares foi incluída como pauta de atuação e foram criadas superintendências em todos os estados com estrutura administrativa para realização das demandas do órgão (MOREIRA, 2018, p. 96 e 114). Além disso, foram revistos os procedimentos para possibilitar a cobrança efetiva dos particulares com condições para custear uma contraprestação em decorrência do uso do patrimônio público, a gratuidade no atendimento a comunidades tradicionais e da população de baixa renda. Também foram adotadas medidas para solucionar as inconsistências contidas nos cadastros dos sistemas gerenciais da SPU, estabelecimento de critérios para revisão e atualização da planta genérica de valores dos bens da União e revisão dos procedimentos de fiscalização da irregularidade nos imóveis da União e aplicação de multas. Essas medidas adotadas resultaram na elevação dos valores arrecadados (MOREIRA, 2018, p. 116).

Uma das dificuldades relativas aos imóveis da União são as inconsistências cadastrais, pois ainda é questionável a autenticidade e precisão dos dados de cadastro. Inclusive o cadastro concentra-se nos estados de ocupação territorial mais antiga, com dinâmica urbana significativa, e que têm terrenos de marinha e acrescidos (MOREIRA, 2018, p. 63 e 64).

Nesse sentido, foi criado, no âmbito da Secretaria do Patrimônio da União – SPU, grupo de trabalho para destinação de imóveis da União para programas habitacionais de interesse social (SPU, 2008a, p. 62), cujos objetivos são:

Parágrafo único - São objetivos do Grupo de Trabalho:

- I. Propor critérios para a transferência de áreas da União com vocação habitacional para associações e cooperativas de interesse social, nos termos do art. 18, § 1º, da Lei nº 9.636/1998.

- II. Propor estratégias para identificação e avaliação do potencial construtivo de áreas da União com vocação para a provisão habitacional de interesse social, em apoio às Gerências Regionais do Patrimônio da União.
- III. Propor estratégias e formular ações para o fortalecimento da gestão democrática nas ações de regularização fundiária e provisão de habitação de interesse social em áreas da União (SPU, 2008a, p. 63).

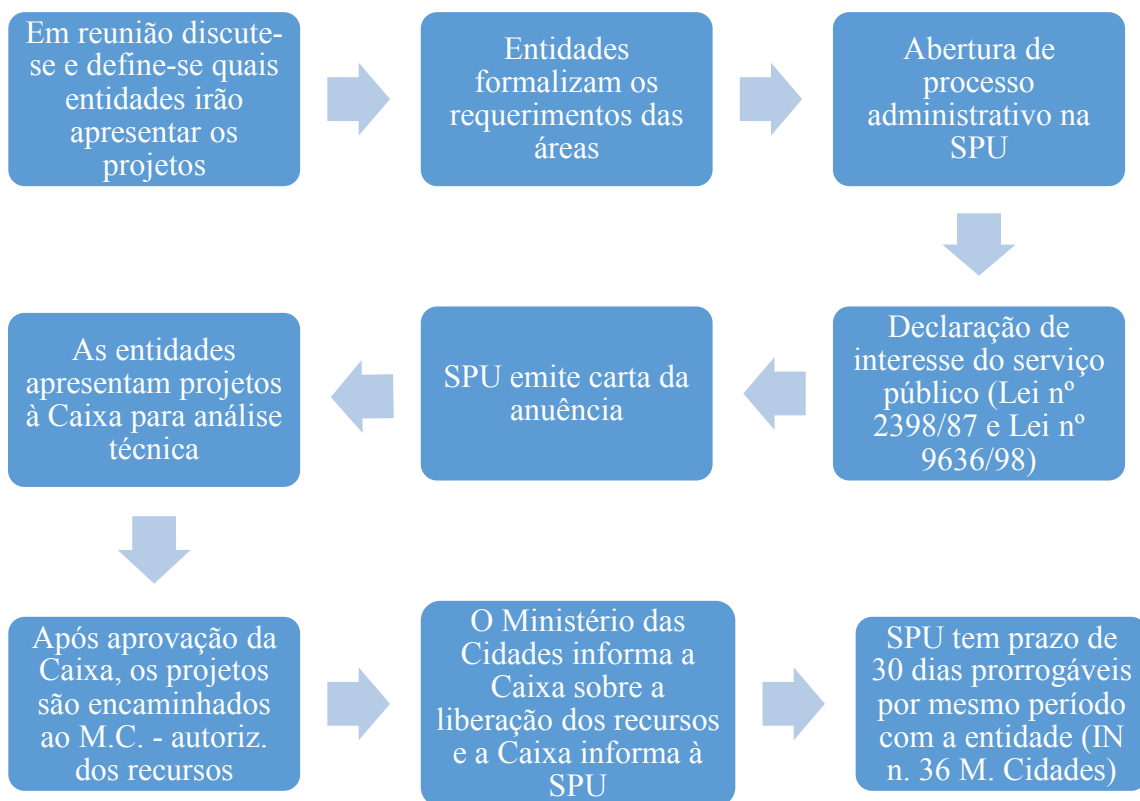
O Grupo de Trabalho era formado por quatro servidores da SPU e pelos seguintes componentes:

- I. 02 (dois) servidores do Ministério das Cidades;
- II. 01 (um) representante indicado pelo segmento do Poder Público Estadual;
- III. 01 (um) representante indicado pelo segmento do Poder Público Municipal;
- IV. 04 (quatro) representantes indicados pelo segmento Movimentos Populares;
- V. 01 (um) representante indicado pelo segmento das entidades de pesquisa, profissionais e acadêmicas;
- VI. 01 (um) representante indicado pelo segmento das organizações não governamentais;
- VII. 01 (um) representante indicado pelo segmento dos trabalhadores;
- VIII. 01 (um) representante indicado pelo segmento dos empresários (SPU, 2008a, p. 63).

Portanto, o Grupo de Trabalho Nacional englobava representantes governamentais, integrantes de movimentos populares, do segmento dos empresários, dos trabalhadores e entidades de pesquisa, acadêmicas e profissionais. O Grupo de Trabalho Nacional também deveria contribuir na “implementação e desenvolvimento das ações dos Grupos de Trabalho Estaduais de apoio à destinação de imóveis da União para projetos de habitação de interesse social” (SPU, 2009b, p. 163).

Os Grupos de Trabalho Estaduais de Apoio à Provisão Habitacional tinham como uma de suas atribuições a realização de vistorias nos bens da União que poderiam ser utilizados para habitação de interesse social. Em seguida, a SPU publicava Portarias de Declaração de Interesse Público – PDISP, que tornava públicos os imóveis da União passíveis de destinação para provisão habitacional e realizava o chamamento de entidades para CDRU, com destinação específica para a produção habitacional (SPU, 2015a, p. 66). Portanto, o processo de destinação de imóveis da União para os programas de produção habitacional por organizações coletivas observava o fluxograma a seguir:

Fluxograma 1 - Destinação de áreas da União para o FNHIS – Entidades



Fonte: ALVES, 2017, p. 57³⁴

Ainda que em alguns estados, os Grupos de Trabalho Estaduais tenham viabilizado alguns imóveis da União, havia cobrança por parte dos movimentos de maior efetividade, em decorrência de problemas no seu funcionamento. Nesse sentido, a SPU defrontou-se com conflitos, que incluíam prefeituras e interesses econômicos, contrários à destinação de imóveis da União para produção habitacional (RODRIGUES, 2013, p. 195), inclusive os municípios dificultavam a instalação de projetos de habitação de interesse social nas áreas centrais e dotadas de mais infraestrutura (MOREIRA, 2018, p. 124).

Os cartórios também criavam dificuldades para a destinação de imóveis da União para a provisão habitacional, inclusive, no empreendimento do grupo Esperança, o cartório colocou empecilhos para registrar contrato de financiamento em área de CDRU coletiva, exigindo que previamente os lotes fossem individualizados. Ainda que a questão tenha sido solucionada pela constituição de pequenos condomínios, ocasionou o atraso da obra em um

³⁴ Alves extraiu o fluxograma do Processo Administrativo nº 04905.000731/2009-69, vol. III, p. 98, da SPU.

ano, o que defasou o orçamento, além de desconstruir o arranjo social que havia sido acordado (RODRIGUES, 2013, p. 181).

Para além dessas dificuldades operativas, o avanço da concessão de terras pela SPU esbarrava em lacunas existentes no cadastro da SPU, matrículas imprecisas nos cartórios e falta de tratamento padronizado para a regularização, assim como entraves para concessão de terrenos do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima – RFFSA (RODRIGUES, 2013, p. 195). Outras dificuldades no funcionamento nos grupos de trabalho também foram descritas por Moreira (2018, p. 122 e 123):

Porém, após pouco mais de quatro anos de trabalho em torno dessa iniciativa, nem todos os GTes haviam sido institucionalizados. Algumas superintendências demonstraram forte resistência à incorporação desse novo modelo de gestão dos imóveis públicos, apesar do processo de sensibilização promovido e do acompanhamento feito pelos formuladores da proposta. Em alguns casos, a resistência decorria dos próprios servidores, fosse pelo aumento de demanda de suas atividades rotineiras, fosse pelo esforço de romper com a lógica usual de trabalho, ou, ainda, pela simples recusa à proposta trazida pela direção da SPU, através de diferentes tipos de boicote. Alguns servidores mais antigos, apoiados, por exemplo, na lógica que vê os bens públicos como bens da administração federal, colocavam-se como ‘guardiões’ dos bens da União, que, segundo seu ponto de vista, deveriam ser preservados como tal e não destinados para outros fins. Valendo-se da ausência e imprecisão de informações sobre os imóveis da União, pela desatualização dos sistemas de gestão e dos processos administrativos, ou seja, exercendo um micropoder baseado na pouca transparência em relação aos imóveis da União, alguns servidores não disponibilizavam informações sobre imóveis que poderiam ser discutidos e avaliados pelos GTs. Outras superintendências compraram a ideia, organizaram-se para isso, mas enfrentaram grandes dificuldades de diálogo com representantes de associações de moradores, que, por outro lado, nunca haviam experimentado uma iniciativa como essa e contavam com pouca experiência autogestionária anterior, o que dificultava o andamento dos processos.

A destinação de imóveis da União para habitação de interesse social também exigia identificação e caracterização física e documental dos imóveis, enfrentar dificuldades na definição de prioridades e estratégias para regularização cadastral, morosidade e dificuldades na elaboração de peças técnicas para trabalho de campo, desmembramento ou remembramento de áreas, emissão de certificação da viabilidade para instalação de projeto de habitação de interesse social que se adeque ao orçamento de financiamento dos programas federais no imóvel (MOREIRA, 2018, p. 123). Portanto, “a concessão do imóvel a entidades sem fins lucrativos, seja por meio de CDRU ou de doação, é apenas a etapa final de um longo e complexo fluxo de procedimentos administrativos e jurídico-cartoriais” (MOREIRA, 2018, p. 123).

Uma das dificuldades existentes na criação de um banco de terras consiste na falta de eficiência dos sistemas informatizados da SIAPA³⁵ e SPIUnet³⁶ para a identificação de terras (ALVES, 2017, p. 63). Nesse sentido, o SIAPA não conseguia atender às inúmeras complexidades relativas à regularização fundiárias, tais como “promover possíveis desmembramentos e remembramentos, ou, então, para proceder ao auto de demarcação para criação de novas matrículas e a posteriores individualizações e suas averbações nas matrículas, entre outros procedimentos” (MOREIRA, 2018, p. 283).

Inclusive lideranças de movimentos sociais expressavam preocupação com demora na destinação da área, já que havia entidades habilitadas para recebimento de recursos para construção de empreendimentos de habitação de interesse social, mas que poderiam perder o recurso, em razão de demora na destinação da área (GTE-HIS/AM, 2017).

A Lei nº 11.483/2007 determinou que os bens imóveis da RFFSA fossem transferidos para a União, com exceção daqueles necessários para as atividades de inventariança e dos destinados ao fundo contingente³⁷ (BRASIL, 2007b, p. 7). Nesse sentido, havia o entendimento de que os imóveis só poderiam ser incorporados à SPU após a integralização do fundo. A partir de 2011 foi estabelecida uma reserva de imóveis para o fundo, que liberaria os imóveis restantes. Contudo, há denúncias de que os imóveis foram destinados sem qualquer controle ou transparência nem para o fundo nem para a SPU. Portanto, a efetiva destinação dos imóveis da RFFSA para a habitação de interesse social é prejudicada por ações judiciais existentes sobre esses imóveis, a falta de um cadastro preciso e pelas dificuldades nos cartórios na incorporação ou desmembramento das áreas, que eventualmente abarcam até três estados da federação (RODRIGUES, 2013, p. 195 e 196).

Os ocupantes de baixa renda dos bens não-operacionais residenciais da RFFSA com ocupação comprovada anterior a 6 de abril de 2005 poderiam adquirir o imóvel, mediante

³⁵ O SIAPA surgiu em 1997 para o registro de imóveis dominiais da União, de forma que é o único sistema informatizado para realização da gestão financeira dos imóveis utilizados por terceiros, inclusive o lançamento, cobrança e arrecadação de créditos, possibilitando a identificação de devedores omissos e fornecimento de informações que possibilitem a inscrição da dívida ativa da União (MOREIRA, 2018, p. 61).

³⁶ O SPIUnet foi criado em 2002 e consiste no sistema gerencial dos bens de uso especial da União, em que exclusivamente devem ser cadastrados os imóveis da União que estão sendo utilizados por entes da Administração pública federal (MOREIRA, 2018, p. 61).

³⁷ O fundo contingente era formado para pagamento das participações dos acionistas minoritários da RFFSA, despesas oriundas de condenações judiciais que onerem a VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., no papel de sucessora trabalhista, relativo aos passivos gerados até 22 de janeiro de 2007, gastos gerados com eventuais gravames judiciais existentes em 22 de janeiro de 2007, relacionados aos bens provenientes da RFFSA, necessários para a administração pública, despesas referentes à regularização, administração, avaliação e venda dos imóveis não-operacionais (BRASIL, 2007b, p. 7).

compra direta, inclusive com direito de preferência. Os imóveis não-operacionais poderiam ser alienados diretamente para programas de habitação de interesse social para os Estados, Distrito Federal e Municípios e aos beneficiários desses programas (BRASIL, 2007b, p. 8).

A Lei nº 13.813/2019 extinguiu o fundo contingente, de forma que os imóveis não-operacionais que integravam o fundo e não tivessem sido alienados até 31 de dezembro de 2017 ficarão a cargo da SPU e destinados da mesma forma que os outros imóveis do patrimônio da União (BRASIL, 2019a, p. 2).

Também merecem atenção os imóveis do INSS, que geralmente são recebidos em pagamento de dívidas de empresas com o fundo previdenciário ou antigas dependências do instituto. Como integram o fundo previdenciário, sua destinação é condicionada à restituição de seu valor, realizada em leilão ou a outros órgãos públicos. Há dificuldade de serem vendidos em leilão, já que muitas vezes apesar de estarem bem localizados encontram-se deteriorados, permanecendo desocupados por muito tempo (RODRIGUES, 2013, p. 196).

Os bens imóveis do INSS não vinculados às atividades operacionais ou desnecessários podem ser alienados mediante leilão público, cujo preço mínimo inicial de venda será o valor de mercado do imóvel. O leilão somente poderá ser realizado após a não manifestação de interesse da administração pública para destinação do imóvel, inclusive para regularização fundiária de interesse social ou para programas habitacionais. Então a administração deverá apresentar proposta de aquisição no prazo de 60 dias conforme o valor de mercado do imóvel (BRASIL, 2007a, p. 4).

Quando os arrematantes forem beneficiários de regularização fundiária de interesse social ou de programas sociais, mediante cooperativa ou associação que os represente, o edital determinará condições específicas de pagamento e são dispensadas do sinal de pagamento (BRASIL, 2007a, p. 4). A alienação dos bens imóveis do FRGPS pode ser destinada aos estados, municípios, Distrito Federal, à União e aos beneficiários de programas de habitação de interesse social e de regularização fundiária. A alienação direta aos beneficiários é restrita aos bens que foram à leilão e não foram arrematados. Nessa situação o valor de alienação será o da viabilidade econômica do programa habitacional que tenha interesse em adquiri-lo (BRASIL, 2007a, p. 4). Os imóveis que integram o FRGPS que estiverem ocupados irregularmente há mais de 5 anos são passíveis de destinação para regularização fundiária urbana poderão ser transferidos para o patrimônio da União, desde que assegurada a

compensação financeira, que deverá destinar para regularização fundiária (BRASIL, 2015, p. 2).

Os dispositivos da Lei nº 11.481/2007 que tratavam da alienação dos bens imóveis do FRGPS foram revogados pela Medida Provisória nº 852/2018, convertida na Lei nº 13.813/2019 e pela Medida Provisória nº 915/2019. Essas modificações determinaram que os imóveis integrantes do FRGPS poderão ser transferidos para o patrimônio da União assim que fosse assegurada a compensação financeira (BRASIL, 2019a, p. 2). Desse modo, a Medida Provisória nº 852/2018:

Ampliou as facilidades para alienar ou destinar para fundos de investimentos os imóveis da extinta RFFSA, para incorporar mediante compensação financeira os imóveis do antigo INSS, regularizando-os em nome dos ocupantes independentemente da faixa de renda; além de incentivar a utilização dos imóveis da União no jogo da especulação imobiliária através de fundos de investimentos.

Entre as justificativas utilizadas para as vendas está a de que se tratam de imóveis desocupados e que não servem ao uso público (PEREIRA; SCHVARBERG, 2019, p. 10).

Conforme pesquisa de Pereira e Scharsberg (2019, p. 11 e 12), em 2017 e 2018 foram alienados apenas 37% dos imóveis previstos, de modo que obtiveram maior sucesso os de maior valor, principalmente os bens localizados no Plano Piloto de Brasília (PEREIRA; SCHVARBERG, 2019, p. 11 e 12).

A Medida Provisória nº 915/2019 estabeleceu que a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União da Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia irá gerir os imóveis não operacionais do FRGPS, que deverá converter esses imóveis em recursos financeiros, mediante alienação ou utilização onerosa, destinados ao fundo. Além disso, a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União com o INSS deverão identificar os imóveis sem aproveitamento econômico ou sem possibilidade de alienação ou utilização onerosa imediata, em que poderão ter outras destinações, inclusive regularização fundiária ou programas habitacionais. Nesse caso, a União recomporá o fundo mediante permuta de imóveis com valor equivalente, caso outro ente federativo realize a destinação não econômica deverá recompor a União (BRASIL, 2019b, p. 118). Portanto, a partir do governo Temer iniciou uma nova concepção na gestão dos imóveis da União:

Percebe-se, no entanto, que as destinações chamadas sociais, que deveriam ser o principal objetivo e foco do Governo Federal para a gestão democrática do patrimônio imobiliário da União, contribuindo para fazer valer o princípio da função social da propriedade, não tem sido priorizadas de fato. A prioridade atual é a alienação para média e alta renda, para agentes do mercado imobiliário, e a constituição de fundos de investimento. São iniciativas que dialogam com a perspectiva ideológica neoliberal que orienta as ações do atual governo (PEREIRA; SCHVARSBERG, 2019, p. 14).

A partir do governo Lula houve um esforço governamental para destinação de imóveis da União para a produção habitacional por organizações coletivas, que se expressou na criação de um grupo de trabalho promovido com essa finalidade. Porém, a partir do golpe de 2016, a intenção do governo é alienar a maioria dos bens públicos. Ainda assim foram poucos os imóveis públicos utilizados no PCS e no PMCMV-E, de modo que a maior parte dos empreendimentos foi realizada mediante a compra de terrenos, o que se tornou mais difícil em razão da disputa com as construtoras, inclusive para realização de empreendimentos do Faixa 1 do PMCMV.

Após análise das duas principais políticas federais de produção de moradia por organizações coletivas no Brasil no próximo capítulo será apresentado o processo de consolidação da política de cooperativismo habitacional uruguaio, debruçando-se sobre o modo de concessão de financiamento, principalmente sobre a concessão de subsídios, e os mecanismos de disponibilização da terra pública para as cooperativas habitacionais.

4. Política de cooperativismo habitacional no Uruguai

O presente capítulo tem como objetivo apresentar o modo de estruturação do cooperativismo habitacional no Uruguai. Para isso, inicialmente serão apresentadas as origens que desaguaram no cooperativismo habitacional, o processo de formação e consolidação das políticas de financiamento, destacando o importante papel exercido pelo movimento cooperativista. Em seguida, será analisada mais detidamente a estruturação das cooperativas de usuários, já que não possui paralelo no Brasil, principalmente sobre as implicações do direito de uso. Posteriormente, será examinada a estruturação da política de financiamento, inclusive do modelo adotado de subsídios. Por fim, será discutida a experiência das carteiras de terras, que possibilitaram a destinação de imóveis públicos para o cooperativismo habitacional.

4.1. Processo de construção da política habitacional pelo movimento cooperativo

O marco jurídico fundamental para a expansão do cooperativismo habitacional uruguaio foi a *Ley de Vivienda* (Lei nº 13.728/1968), cuja inserção decorreu da influência do *Plan Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico - CIDE*, financiado com recursos da Aliança para o Progresso, e das três experiências-piloto desenvolvidas pelo *Centro Cooperativista Uruguayo - CCU*, que contaram com a influência do cooperativismo escandinavo e de países latino-americanos, inclusive a experiência do sistema *ayni* da Bolívia, que é um modelo comunitário desenvolvido por *aymaras* e *quéchuas*, em que há um compromisso com a comunidade de trabalho recíproco.

A Aliança para o Progresso foi lançada no início do governo Kennedy em 1961 e consistia no apoio financeiro para desenvolvimento da América Latina, possibilitando a disponibilização de aproximadamente vinte bilhões de dólares para os países do continente durante uma década (GHILARDI, 2017b, p. 110). Nesse sentido, essa iniciativa realizou reformas para apaziguar o descontentamento social em algumas áreas e a ampliação de mercado para as empresas multinacionais (BAMBIRRA, 2013, p. 126 e 127). Inclusive a Aliança para o Progresso incentivava o desenvolvimento do cooperativismo, que pode estar vinculado a uma ideologia conservadora (RIOS, 1989, p. 7).

O contexto histórico que propiciou a Aliança para o Progresso foi a instauração de uma nova fase na dependência latino-americana, a partir de 1945, em decorrência da

sistemática intervenção do capital estrangeiro, fundamentalmente estadunidense no setor industrial, que se manifestava na instalação de grandes empresas, as quais absorviam as empresas nacionais, intensificando a monopolização da economia. Consequentemente houve uma articulação entre os interesses das empresas estrangeiras com as elites locais, que produziu reflexos nas políticas econômicas nacionais e a vinculação das políticas externas dos países latino-americanos à política desenvolvida pelos Estados Unidos para o restante do continente (BAMBIRRA, 2013, p. 126 e 127).

Consequentemente alteraram-se as formas de dominação interna dos países dependentes latino-americanos, que incluíam o abandono por parte da elite local dos projetos reformistas de desenvolvimento nacional autônomo. Nesse sentido, foram adotadas cada vez mais medidas “interdependentes” em relação ao centro hegemônico, que facilitaram o ingresso de capital estrangeiro (BAMBIRRA, 2013, p. 126 e 127).

Em consonância com esse processo, a hegemonia do Partido Colorado no governo do Uruguai foi rompida, com a vitória eleitoral do Partido Nacional em 1958, que formalizou uma tendência liberal com intensa influência externa do Fundo Monetário Internacional e da Aliança para o Progresso (JESICA MAGRI, 2015, p. 74 e 75). Nesse sentido, a partir desse momento houve o progressivo abandono do modelo de substituição de importações, que foi implantado no país entre a década de 1930 até 1960, já que o processo de industrialização de bens de consumo exigia a importação de bens de capital, insumos e combustíveis, que eram financiados com recursos gerados nos setores de exportação. Contudo, em razão do final da 2ª Guerra Mundial e após a Guerra da Coreia restringiu a lucratividade do setor exportador, que não podia mais garantir os recursos para propiciar a sustentação das atividades industriais (YAFFÉ, 2016, p. 157 e 166). Com isso, iniciou-se a liberalização e abertura externa do país, que se converteriam no projeto hegemonia na década de 1970 (YAFFÉ, 2016, p. 158).

Com isso, realizou-se um amplo diagnóstico do país, com recursos da Aliança para o Progresso, que culminou na elaboração do *Plan CIDE* (GHILARDI, 2017b, p. 111), que teve inspiração desenvolvimentista, portanto, distanciando-se das políticas liberais (YAFFÉ, 2016, p. 172). A proposta para habitação foi atribuída ao arquiteto Juan Pablo Terra, ligado ao Partido *Demócrata Cristiano*, que combinava a universalização das políticas habitacionais com as peculiaridades das condições econômicas do povo (GHILARDI, 2017b, p. 112). Inclusive, após o trabalho na CIDE, Juan Pablo Terra elegeu-se deputado e dedicou-se à

redação do projeto da *Ley Nacional de Vivienda* (GHILARDI, 2017b, p. 112), que também sofreu influência das três experiências piloto desenvolvidas pelo CCU.

O CCU foi criado por iniciativa do bispo de San José, com o objetivo de promover o cooperativismo na América Latina e conceder apoio técnico às cooperativas, sendo que iniciaram organizando cursos de formação para dirigentes de países latino-americanos (CCU, 2016b, p. 9). Para o desenvolvimento do cooperativismo habitacional, o instituto buscou em outros países experiências que pudessem contribuir, inclusive tiveram contato com uma organização de pescadores do Lago Titicaca, na Bolívia, onde observaram o sistema ayni, que pode ser explicado assim:

Se trata de un sistema económico social que aymaras y quéchuas practican hasta hoy para vivir en armonía y equilibrio en bien de la comunidad. En este sistema hay un compromiso con la comunidad de trabajo recíproco y complementario que aún es usado en el trabajo agrícola donde varios miembros de la comunidad siembran las tierras de un compañero y este debe pagar su AYNÍ sembrando las tierras de las personas que trabajaron junto a él sembrando las suyas. No es una ayuda o un trabajo voluntario sino una obligación con la comunidad; es así que los indígenas aymaras y quéchuas se sienten muy identificados con este tipo de trabajo y lo practican en varias esferas de su vida. Detrás de todo ‘trabajo comunitario’ se sigue practicando el AYNÍ como hace décadas ya sea en ciudad o en el campo, por mestizos o indígenas originarios (GONZÁLEZ, 2013, p. 48).³⁸

Também vieram contribuições do cooperativismo habitacional chileno, de experiência de ajuda mútua e de usuários em Maracay na Venezuela (GONZÁLEZ, 2013, p. 48), bem como nas pesquisas realizadas sobre o cooperativismo na Colômbia e nos países escandinavos (CCU, 2016, p. 19). Inclusive Juan Pablo Terra referenciava-se no cooperativismo habitacional sueco (GONZÁLEZ, 2013, p. 48). Benjamin Nahoum (2008a, p. 27) também atribuiu o surgimento do cooperativismo habitacional à experiência de autoconstrução e às organizações populares no país, principalmente no âmbito sindical.

Em Isla Mala, departamento de Florida, o CCU deu origem à primeira experiência envolvendo a organização cooperativa, mediante ajuda mútua com trabalhadores rurais de *tambos* da região, de empresas transportadoras de leite e funcionários públicos. Também

³⁸ Tradução livre: Trata-se de um sistema econômico e social que aymaras e quéchuas praticam até hoje para viver em harmonia e equilíbrio em prol do bem da comunidade. Neste sistema há um compromisso com a comunidade de trabalho recíproco e complementar que ainda é usado no trabalho agrícola, onde vários membros da comunidade plantam nas terras de um companheiro e este deve pagar sua AYNÍ plantando as terras das pessoas que trabalharam junto a ele. Não é uma ajuda ou um trabalho voluntário, mas sim uma obrigação com a comunidade. Dessa forma, os indígenas aymaras e quechuas se sentem muito identificados com este tipo de trabalho e o praticam em várias esferas da sua vida. Através de todo “trabalho comunitário” se segue praticando o AYNÍ como acontece há décadas, seja na cidade ou no campo, por mestiços ou indígenas originários.

realizaram experiências englobando ferroviários em Salto e funcionários públicos em Fray Bentos (CCU, 2016, p. 9). Essas três experiências-pilotos desenvolvidas pelo CCU foram fundamentais para a inserção do cooperativismo na *Ley de Vivienda*, assim como o acúmulo de planejamento constituído no plano CIDE (GHILARDI, 2017b, p. 123).

O interesse do presidente e do partido Colorado advinha tanto de práticas populistas quanto de pressões da *Cámara de la Construcción*, em face a um estancamento econômico que impactou a indústria da construção civil, de forma a pressionar para a utilização de fundos públicos que possibilitassem a saída da crise. Além disso, um grupo de técnicos comprometidos com o movimento popular buscava elaborar uma ferramenta que possibilitasse o ingresso dos trabalhadores no marco da lei e do fundo que seriam aprovados (GONZÁLEZ, 2013, p. 47).

A *Ley de Vivienda* foi aprovada em 17 de dezembro de 1968, no governo autoritário de Jorge Pacheco Areco, em um contexto de polarização social, com importantes lutas do movimento sindical e estudantil e se configurava em um cenário que emergia a guerrilha urbana (GONZÁLEZ, 2013, p. 43). Não houve resistência para aprovação do capítulo destinado às cooperativas habitacionais, ainda que a *Frente Izquierda de Liberación* - FIDEL (partido comunista) tenha se posicionado contrariamente à lei de forma geral (SOLANAS DOMÍNGUEZ, 2016, p. 170).

Em um primeiro momento o movimento sindical não apoiou a implantação da ajuda mútua no cooperativismo habitacional, pois defendia que representava uma armadilha ao movimento de trabalhadores, inclusive uma corrente do partido comunista com atuação sindical questionava a concepção de que os trabalhadores deveriam ter casa própria. Também criticavam o cooperativismo, porque desviaria o foco da luta central que estava ocorrendo. Além disso, a crítica à ajuda mútua também ocorreria porque iria gerar uma superexploração dos trabalhadores, que acrescentariam o trabalho na obra à sua jornada de trabalho, ao mesmo tempo em que tiraria postos de trabalho do setor da construção civil (GONZÁLEZ, 2013, p. 44).

Contudo, ainda que inicialmente as lideranças do movimento sindical não tivessem investido no cooperativismo habitacional, sua base integrou essa forma organizativa levando à organização cooperativista práticas apreendidas no sindicalismo, como demonstra González (2013, p. 45):

La organización, disciplina, escala de valores éticos y morales propios de los trabajadores forjados en las luchas de ese período. Su apego a la organización y disciplina marcará definitivamente a los barrios que se construirán. Otro aspecto a destacar es que desde las más tempranas horas de nacimiento del movimiento se vio la importancia de la unidad gestando la herramienta llamada FUCVAM para la defensa y desarrollo del cooperativismo de vivienda por ayuda mutua.³⁹

A *Ley de Vivienda* é dotada de caráter universalista, tanto que determina a obrigação do Estado em assegurar as condições para o cumprimento do direito à moradia adequada a que toda família tem direito independente dos recursos financeiros, devendo cumprir condições mínimas para adequação da habitação que são as seguintes, conforme seu artigo 18:

- A) La superficie habitable de una vivienda no será inferior en ningún caso a 35 (treinta y cinco) metros cuadrados. Este mínimo será aplicable a las viviendas que tengan un dormitorio. Por cada dormitorio adicional se incrementará el mínimo en 15 (quince) metros cuadrados. En todos los casos en que se autorice, construya o financie la vivienda para uso de una familia determinada, se exigirá como mínimo el número de dormitorios necesarios definido en el artículo 14 de esta ley.
- B) Toda vivienda tendrá además, como mínimo, un cuarto de baño y el o los ambientes adecuados a las funciones de cocina, comedor y estar diario.
- C) Los techos deberán asegurar la impermeabilidad y la aislación térmica mínima que fijará la reglamentación.
- D) Los muros exteriores deberán impedir la entrada de humedad, asegurar la aislación térmica mínima que fije la reglamentación, y presentar superficies interiores resistentes, sin fisuras y susceptibles de mantenimiento higiénico.
- E) Los pisos deberán ser suficientemente duros para soportar el uso sin desagregarse y admitir el lavado o el lustre.
- F) Los dormitorios y ambientes de estar, comedor o cocina, tendrán vanos de iluminación cerrados con materiales transparentes o translúcidos, adecuados para mantener una iluminación natural suficiente.
- G) Todos los ambientes tendrán condiciones de ventilación natural o sistemas de ventilación artificial que garanticen las condiciones higiénicas del aire y la eliminación de olores.
- H) Toda vivienda dispondrá de agua potable distribuida por cañerías hasta el cuarto de baño y la cocina. El cuarto de baño estará equipado como mínimo, con un lavatorio o pileta para el aseo personal, una ducha o bañera y un WC o letrina con descarga de agua instalada. La cocina tendrá por lo menos una pileta con canilla. Cuando la vivienda esté ubicada en un centro poblado y exista red pública de agua potable a distancia razonable, la instalación mencionada estará obligatoria y exclusivamente conectada a la red pública. Cuando no se cumplan las condiciones anteriores podrán admitirse pozos o alijbes cerrados siempre que la potabilidad del agua sea comprobada y que sea bombeada y distribuida por cañerías y almacenada en depósitos cerrados, de acuerdo a las especificaciones que se dicten.
- I) Toda vivienda dispondrá de un sistema de desagües para la evacuación de las aguas servidas. Cuando la vivienda esté ubicada en un centro poblado y exista red pública de alcantarillado en el frente del predio, la instalación de la vivienda se conectará obligatoriamente a la red. Cuando no se cumplan las condiciones

³⁹ Tradução livre: A organização, disciplina, escala de valores éticos e morais próprios dos trabalhadores forjados nas lutas desse período. Seu apego à organização e disciplina marcou definitivamente os bairros que construirão. Outro aspecto a destacar é que desde o início do surgimento do movimento se viu a importância da unidade gestando a ferramenta chamada FUCVAM para a defesa e desenvolvimento do cooperativismo habitacional por ajuda mútua.

anteriores, se autorizarán otros sistemas. La reglamentación, al establecer las condiciones que deben cumplir esos sistemas, tomará precauciones contra el resto de contaminación de aguas que puedan ser usadas para el consumo humano, asó como contra cualquier otro riesgo de transmisión de enfermedades o de creación de condiciones de insalubridad ambiental.

- J) Toda vivienda ubicada en um centro poblado, si existe red pública de energía eléctrica a distancia razonable, contará con una instalación de iluminación eléctrica conectada a la red pública y dotada, como mínimo, de una luz por ambiente (URUGUAI, 1968, online)⁴⁰.

Portanto, a definição de moradia adequada da *Ley de Vivienda* é mais detalhada do que a inclusão do direito à moradia como direito social na Constituição de 1988, no Brasil, o que pode contribuir para sua operacionalização, pois noções mais genéricas tendem a ter dificuldade de aplicabilidade pelos gestores públicos. Também é importante que o acesso à água e luz elétrica compõe o conceito de moradia adequada, considerando ainda que essa norma advém do final da década de 1960. Nesse sentido, é gritante o contraste com a realidade brasileira em que os moradores de ocupações irregulares têm constantemente negado o direito à água e luz elétrica, inclusive motivando criação de nota técnica do Ministério Público se posicionando pela viabilidade da instalação desses serviços públicos em ocupações irregulares (MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ, 2019).

⁴⁰ Tradução livre: A) A superfície habitável de uma habitação não será inferior em nenhum caso a 35 (trinta e cinco) metros quadrados. Este mínimo será aplicável às moradias que tenham um dormitório. Por cada dormitório adicional será acrescentado no mínimo 15 (quinze) metros quadrados. Em todos os casos em que se autorize, construa ou financie a habitação para uso de uma família determinada se exigirá como mínimo o número de dormitórios necessários definido no artigo 14 desta lei. B) Toda habitação terá além disso, como mínimo, um banheiro e os ambientes adequados para as funções de cozinha, área de refeições e estar diário. C) Os forros deverão assegurar a impermeabilidade e isolamento térmico mínimo regulamentados. D) Os muros exteriores deverão impedir a entrada de umidade, assegurar o isolamento térmico mínimo fixado em regulamentação e apresentar superfícies interiores resistentes sem fissuras e suscetíveis de manutenção higiênica. E) Os pisos deverão ser suficientemente duros para suportar o uso sem se desagregarem e admitir a limpeza e pulimento. F) Os dormitórios e ambientes de estar, refeitório ou cozinha terão vãos de iluminação fechados com materiais transparentes ou translúcidos, adequados para uma iluminação natural suficiente. G) Todos os ambientes terão condições de ventilação natural ou sistemas de ventilação artificial que garantam as condições higiênicas do ar e eliminação de odores. H) Toda habitação irá dispor de água potável canalizada até o banheiro e a cozinha. O banheiro será equipado com o mínimo, com um lavabo ou pia para higiene pessoal, um chuveiro ou banheiro e um WC ou latrina com descarga de água instalada. A cozinha terá pelo menos uma pia com torneira. Quando a habitação estiver localizada em um centro povoado e existir rede pública de água potável a uma distância razoável, a instalação mencionada é obrigatória e exclusivamente conectada na rede pública. Se não forem cumpridas as condições anteriores poderá se admitir poços ou cisternas fechados sempre que a potabilidade de água for comprovada e que seja bombeada e distribuída em canos e armazenada em depósitos fechados, conforme especificações ditadas. I) Toda habitação irá dispor de um sistema de desagues para a evacuação das águas servidas. Quando a habitação estiver localizada em um centro povoado e existir rede pública de saneamento em frente ao prédio, a instalação da habitação se conectará obrigatoriamente à rede. Quando não se cumprirem as condições anteriores, serão autorizados outros sistemas. A regulamentação, ao estabelecer as condições que devem cumprir esses sistemas, tomará precauções contra o resto da contaminação de águas que possam ser usadas para o consumo humano, assim como contra qualquer outro risco de transmissão de enfermidades ou de criação de condições de insalubridade ambiental. J) Toda habitação localizada em um centro povoado, se existe rede pública de energia elétrica a uma distância razoável, contará com uma instalação de iluminação elétrica conectada à rede pública e dotada, como mínimo, de uma luz por ambiente.

Também foi criado o *Fondo Nacional de Vivienda* – FONAVI, constituído por um imposto oriundo de 1% do imposto patronal, 1% do imposto de remunerações do emprego público e privado, pensões e aposentadorias e da emissão de obrigações reajustáveis à taxa de 5% de juros colocados no mercado cambial pelo BHU (JESICA MAGRI, 2015, p. 84 e 85)⁴¹.

Os novos gestores da *Dirección Nacional de Vivienda* – DINAVI, criada após a *Ley de Vivienda* de 1968, conheceram as três experiências-piloto e se entusiasmaram vislumbrando nelas uma perspectiva de estruturação do novo sistema (GHILARDI, 2017b, p. 52), ainda que enfrentassem várias dificuldades orçamentárias e de falta de funcionários (GONZÁLEZ, 2013, p. 51). Nesse momento, a direção de DINAVI teve papel fundamental no desenvolvimento do cooperativismo habitacional uruguaio:

Aquella dirección de la DINAVI fue quien también impulsa el modelo cooperativo, en un gobierno de neto corte de derecha y autoritário, en un momento de gran polarización de la lucha de clases, aparecen estos hombres y un movimiento pujante, al punto que en los actos de FUCVAM de esse período muchas veces fueron invitados a participar directamente los directores de la DINAVI⁴² (GONZÁLEZ, 2013, p. 51).

O primeiro diretor de DINAVI foi o arquiteto Idelfonso Aroztegui, que fez uma opção clara em privilegiar as cooperativas de usuários, por entender que: “si los obreiros construyen como ustedes seguramente lo van a hacer, es fundamental que sean usuarios, para preservar a las familias de entrar en el mercado inmobiliário”⁴³. Inclusive muitos grupos cooperativos inicialmente eram de proprietários, porém, no ministério eram convencidos a tornarem-se cooperativas de usuários (SOLANAS DOMÍNGUEZ, 2016, p. 238). A prioridade das cooperativas de usuários na concessão de financiamento foi estabelecida no Decreto nº 633/69:

⁴¹ Em 1992 foi eliminada a contribuição patronal privada ao fundo, permanecendo apenas a contribuição dos trabalhadores e do Estado como empregador. Em 2007, já em um governo da Frente Ampla foram abolidas todas as contribuições obrigatórias ao fundo, que passa a depender de destinação orçamentária, de forma a se sujeitar mais ainda a administração vigente (ENFORMA, 2016, p. 8).

⁴² Tradução livre: Aquela direção de DINAVI foi quem também impulsionou o modelo de cooperativa, em um governo de nítido caráter de direita e autoritário, em um momento de grande polarização da luta de classes, aparecem estes homens e um movimento pujante, ao ponto que nos atos de FUCVAM desse período muitas vezes foram convidados a participar diretamente os diretores de DINAVI.

⁴³ Gustavo González (2013, p. 51) afirmou que essa informação foi fornecida por Isaac Moreira, fundador de FUCVAM, mediante relato de reunião com Aroztegui. Tradução livre: se os operários construírem como vocês seguramente vão fazer, é fundamental que sejam usuários, para preservar às famílias de entrar no mercado imobiliário.

Art. 46°. Al establecer un orden para definir prioridades en la concesión de los préstamos, la Dirección Nacional de Vivienda clasificará a las cooperativas teniendo en cuenta los siguientes elementos: si es filial de una matriz, fecha de obtención de la personería jurídica, antigüedad en el ahorro, número de asociados y su nivel socioeconómico, así como la clasificación que sigue, que se aplicará en orden decreciente del puntaje que se establezca y que dará la pauta máxima de éste:

- 1) Cooperativa de Usuarios de ayuda mutua de afiliación abierta;
- 2) Cooperativa de Usuarios de ayuda mutua de afiliación restringida;
- 3) Cooperativa de Usuarios de esfuerzo propio de afiliación abierta;
- 4) Cooperativa de Usuarios de esfuerzo propio de afiliación restringida;
- 5) Cooperativa de Propietarios con entrega diferida de ayuda mutua de afiliación abierta;
- 6) Cooperativa de Propietarios con entrega diferida de ayuda mutua de afiliación restringida;
- 7) Cooperativa de Propietarios con entrega diferida de esfuerzo propio de afiliación abierta;
- 8) Cooperativa de Propietarios con entrega diferida de esfuerzo propio de afiliación restringida;
- 9) Cooperativa de Usuarios de afiliación abierta⁴⁴;
- 10) Cooperativa de Usuarios de afiliación restringida;
- 11) Cooperativa de propietarios con entrega inmediata de ayuda mutua y afiliación abierta;
- 12) Cooperativa de Propietarios con entrega inmediata de ayuda mutua y afiliación restringida;
- 13) Cooperativa de Propietarios con entrega inmediata de esfuerzo propio y afiliación abierta;
- 14) Cooperativa de Propietarios con entrega inmediata de esfuerzo propio y afiliación restringida;
- 15) Cooperativa de Propietarios con entrega diferida y afiliación abierta;
- 16) Cooperativa de Propietarios con entrega diferida y afiliación restringida;
- 17) Cooperativa de Propietarios con entrega inmediata y afiliación abierta,
- 18) Cooperativa de Propietarios con entrega inmediata y afiliación restringida (NAHOUM, 2008b, p. 252)⁴⁵.

⁴⁴ Conforme nota de Nahoum (2008b, p. 252), essas cooperativas devem entendidas como aquelas que não utilizam ajuda mútua ou autoconstrução (*esfuerzo propio*), também correspondendo às prioridades 10, 15, 16, 17 e 18.

⁴⁵ Tradução livre: Ao estabelecer uma ordem para definir prioridades na concessão dos empréstimos, a Direção Nacional de Habitação classificará as cooperativas tomando em consideração os seguintes elementos: se é filial de uma matriz, data de obtenção da personalidade jurídica, antiguidade do empréstimo, número de associados e seu nível socioeconômico, assim como a classificação que segue, que se aplicará em ordem decrescente de pontuação que se estabeleça e que dará nota máxima deste: 1) cooperativa de usuários de mútuo de filiação aberta; 2) cooperativa de usuários de filiação restringida; 3) cooperativa de usuários de autoconstrução de filiação aberta; 4) cooperativa de usuários de autoconstrução de filiação restringida; 5) cooperativa de

O crescimento do cooperativismo habitacional ocorreu a partir do momento em que os trabalhadores passaram a estruturar as cooperativas a partir das fábricas, possibilitando que fossem desenvolvidas porções de cidade alternativa, executadas nas chamadas “mesas” e “zonas” (GONZÁLEZ, 2013, p. 45).

As mesas eram assessoradas pelo CCU e as zonas pelo Instituto de Assistência Técnica CEDAS (SOLANAS DOMÍNGUEZ, 2016, p. 241), que era de tendência comunista e atuou unicamente nas cooperativas de matriz sindical e incorporaram-se à FUCVAM apenas em 1971. Enquanto o CCU admitia as cooperativas de matriz territorial e eram vinculadas à FUCVAM, o Partido Comunista postulava que o programa da habitação já estava contemplado no programa da *Convención Nacional de Trabajadores* – CNT, pois defendiam a necessidade de pensar a moradia do conjunto dos trabalhadores e não apenas dos cooperativistas, visto que defendiam que não havia necessidade de criar uma federação de cooperativas (GONZÁLEZ, 2013, p. 61).

Contudo, o florescimento do cooperativismo habitacional foi abafado pelo advento da ditadura uruguaia, instaurada em 21 de junho de 1973, como culminação de um longo processo, iniciado em 1968 e intensificado a partir de setembro de 1971, em que as Forças Armadas conduziram a luta antissubversiva. Portanto, houve a repressão do movimento sindical e estudantil, a implantação de mecanismos jurídicos repressivos, o controle e manipulação da imprensa e liberdade de atuação de grupos paramilitares anticomunistas (NAHUM, 2017, p. 284).

A ditadura favoreceu os investimentos em cooperativas com fins lucrativos, as quais contraíam empréstimos flexíveis e sem qualquer controle, inclusive desenvolviam obras com pré-venda, que nunca se concretizaram, prejudicando os consumidores. Nessa toada, a tendência ao favorecimento privado persistiu com a aprovação da lei 14.804/1978, em que criou as sociedades civis de propriedade horizontal, em que após o término da construção a sociedade era dissolvida e o sócio era proprietário do bem (JESICA MAGRI, 2015, p. 96 e

proprietários com entrega diferida de mutirão de filiação aberta; 6) cooperativa de proprietários com entrega diferida de mutirão de filiação restringida; 7) cooperativa de proprietários com entrega diferida de esforço próprio de filiação aberta; 8) cooperativa de proprietários com entrega diferida de esforço próprio de filiação restringida; 9) cooperativa de usuários de filiação aberta; 10) cooperativa de usuários de filiação restringida; 11) cooperativa de proprietários de entrega imediata de mutirão e filiação aberta; 12) cooperativa de proprietários com entrega imediata de mutirão e filiação restringida; 13) cooperativa de proprietários com entrega imediata de autoconstrução e filiação aberta; 14) cooperativa de proprietários com entrega imediata de autoconstrução e filiação restringida; 15) cooperativa de proprietários com entrega diferida e filiação aberta; 16) cooperativa de proprietários com entrega diferida e filiação restringida; 17) cooperativa de proprietários com entrega imediata e filiação aberta; 18) cooperativa de proprietários com entrega imediata e filiação restringida.

97). Esse tipo de organização tinha prioridade nos investimentos estatais, contavam com menor taxa de juros e não apresentavam exigência de contrapartida por parte do beneficiário (GHILARDI, 2017b, p. 60 e 61).

Como os empreendimentos das cooperativas estavam em andamento, em razão dos investimentos já realizados havia necessidade de sua finalização (GONZÁLEZ, 2013, p. 39 e 40). Tanto que conforme dados do Boletim Estatístico do BHU no ano de 1975, um em cada dois empréstimos solicitados perante o banco eram relativos a cooperativas, sendo a maioria na modalidade de ajuda mútua, que correspondiam a 2/3 dos empréstimos no regime cooperativo (NAHOUM, 2008a, p. 24 e 29).

Apesar de manter o financiamento para os empreendimentos em andamento, a ditadura limitou o crescimento do movimento cooperativo: modificou as condições de crédito, mediante o aumento da taxa de juros, pela prisão de dirigentes das cooperativas e classificação dos empreendimentos conforme sua concepção ideológica. Além disso, os uruguaios eram fichados e categorizados, de forma que aqueles que fossem enquadrados na categoria C não poderia ter qualquer tipo de atividade social, não podendo atuar como diretores nem mesmo em clubes desportivos. Os cooperados que sofressem essas limitações não poderiam atuar nos órgãos da cooperativa, obrigando-os a atuar somente informalmente ou em subcomissões (GONZÁLEZ, 2013, p. 40 e 70).

Durante a ditadura, a FUCVAM permaneceu funcionando, ainda que tenha sido vetado a palavra “uruguaia” no seu nome, substituída provisoriamente pela palavra “unificadora” apenas durante a ditadura (GONZÁLEZ, 2013, p. 68). Já a *Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda* – FENACOVÍ que abrangia as cooperativas de usuários mediante poupança prévia (*ahorro previo*) foi colocada na ilegalidade pela ditadura (GHILARDI, 2017b, p. 68).

A continuidade da atividade cooperativa possibilitou uma aproximação real entre as pessoas, já que a existência de espaços de debates eram fundamentais para o desenvolvimento da cooperativa (GONZÁLEZ, 2013, p. 40). Dessa forma, conforme Raúl Zibechi (2013, p. 9):

Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua fueron ‘islas de libertad’ durante la dictadura y en su seno se amasó una cultura comunitaria y territorializada de resistencia al régimen. Esta es la sexta cuestión que me parece necesario destacar, porque en nuestra ‘historia oficial’ no figura la centralidad de lo que sucedió en el seno de las cooperativas, que fueron refugio de perseguidos, primero, para convertirse en espacios de contracultura en los que nacieron murgas, se mantuvo

vivo el canto popular y el teatro independiente. En suma, el pensamiento crítico y la crítica social encontraron suelo fértil en las cooperativas-comunidades gracias a las relaciones de confianza y proximidad entre sus miembros, y desde allí se proyectaron al resto de la sociedad conformando una de las columnas vertebrales de la resistencia al régimen.⁴⁶

As cooperativas mantiveram um alto grau de desenvolvimento social mediante a participação ativa na gestão de creches, policlínicas, bibliotecas, que possibilitou a consolidação de bairros operários com características particulares (GONZÁLEZ, 2013, p. 71). Portanto, os vínculos propiciados pela cooperativa geravam segurança e solidariedade:

La seguridad que ofrecía la cooperativa era clave, ya que todos los socios se conocían, no solo ellos, también sus familias; cada nuevo socio que entraba debía ser presentado por un socio actual, lo que permitía un grado considerable de seguridad, que aunque no estaba totalmente blindada, no era menor.

Tengamos en cuenta que la ayuda mutua habilitaba además una solidaridad intrínseca que fortalecía los lazos comunicantes más allá del propio núcleo familiar. El componente de clase permitía además saber qué estaba sucediendo en distintas ramas de la producción, si pasaba o no pasaba nada. Cualquier comentario que viniera del exterior, buenas nuevas o no tanto, rápidamente corría entre los compañeros (GONZÁLEZ, 2013, p. 74 e 75).⁴⁷

Essa solidariedade também se expressou na prática de cumprimento pelos cooperados de horas solidárias de ajuda mútua aos presos políticos, independente de sua organização política, e na maioria das cooperativas foram organizados comitês clandestinos pelo “não” ao plebiscito de 1980, que buscava legitimar a ditadura (GONZÁLEZ, 2013, p. 33 e 36).

Em 1976, o governo realizou uma ofensiva contra as cooperativas: interrompeu a concessão de personalidade jurídica, impedindo a formação de novos grupos. Além disso, no período de 1975 até 1977 foram suspensos os empréstimos, o que perdurou até 1979 para a maioria dos grupos. Também houve endurecimento das condições de crédito pelo aumento da

⁴⁶ Tradução livre: As cooperativas habitacionais de ajuda mútua foram ‘ilhas de liberdade’ durante a ditadura e em seu seio se forjou uma cultura comunitária e territorializada de resistência ao regime. Esta é a sexta questão que me parece necessário destacar, porque em nossa ‘história oficial’ não figura a centralidade do que sucedeu no seio das cooperativas, que inicialmente foram refúgio dos perseguidos e posteriormente converteram-se em espaço de contracultura em que nasceram *murgas* e se manteve vivo o canto popular e o teatro independente. Em suma, o pensamento crítico e a crítica social encontraram solo fértil nas cooperativas-comunidades graças às relações de confiança e proximidade entre seus membros, e a partir dali se projetaram ao resto da sociedade conformando uma das colunas vertebrais da resistência ao regime.

⁴⁷ Tradução livre: A segurança que a cooperativa oferecia era chave, pois todos os sócios se conheciam, não só eles, mas também suas famílias; cada sócio que entrava deveria ser apresentado por um sócio atual, o que permitia um grau considerável de segurança, ainda que não estava totalmente blindada. É importante considerar que a ajuda mútua possibilitava uma solidariedade intrínseca que fortalecia os laços comunitários para além do próprio núcleo familiar. O componente de classe permitia saber o que estava sucedendo nos distintos ramos da produção, se passava ou não passava nada. Qualquer comentário que vinha do exterior, boas novas ou nem tanto, rapidamente corria entre os companheiros.

taxa de juros, pela exigência de poupança prévia que inviabilizava o atendimento aos grupos sem capacidade de poupança e o alargamento dos trâmites burocráticos (NAHOUM, 2008c, p. 30). As condições objetivas para pagamento das amortizações também foram prejudicadas pelo aumento na unidade reajustável em mais de 15%, em um momento em que os salários não aumentaram mais de 10% (GONZÁLEZ, 2013, p. 77).

Nesse contexto, a FUCVAM intensificou o debate entre o problema salarial e o pagamento da amortização do financiamento habitacional, de forma que a nova direção da entidade produziu um estudo profundo sobre as variações da unidade reajustável e sua relação com o rendimento dos cooperativistas (GONZÁLEZ, 2013, p. 78).

Em 1983, o governo fixou em 15% o reajuste do financiamento habitacional. Como a FUCVAM considerou o aumento abusivo realizou uma assembleia, na qual foi deliberado pelo não pagamento do reajuste, o que foi acatado por todas as cooperativas filiadas a entidade (GONZÁLEZ, 2013, p. 87).

Em reação ao sucesso da greve de pagamento empreendida pela federação, o governo aprovou a Lei nº 15.501/1984 (GONZÁLEZ, 2013, p. 100), que determinou que as cooperativas de usuários fossem convertidas em proprietários, de forma a atribuir a todos os cooperados a propriedade individual e exclusiva das unidades habitacionais e que os sócios sempre seriam os devedores diretos dos financiamentos (URUGUAI, 1983). Essa medida tinha como objetivo central quebrar a paralisação de pagamento, já que o caráter de usuário impossibilitava que o BHU cobrasse de forma individual a cota de amortização dos grevistas (GONZÁLEZ, 2013, p. 101).

Em contraponto, a FUCVAM deliberou pela ampliação da greve de pagamentos de modo a abranger a integralidade da cota de amortização mensal, e não apenas o aumento do valor e utilizou a ferramenta do referendo para revogação da lei (GONZÁLEZ, 2013, p. 100 e 101), que deve ser interposto em um prazo de um ano da promulgação da norma e abranger 25% do total de pessoas habilitadas a votar (URUGUAI, 1966).

No dia 26 de fevereiro de 1984 reuniram-se 10.000 brigadistas que recolham assinaturas pelo “*NO de FUCVAM*”, em um exemplo de unidade com o movimento sindical e estudantil, que acarretou a coleta de 330.000 assinaturas (GONZÁLEZ, 2013, p. 102). Essa reivindicação ganhou a opinião pública e ultrapassou a demanda dos cooperativistas, pois “en realidad, se pedia una firma a la ciudadanía que aunque no entendiera en profundidad lo que

encerraba la ley, sí tenía claro que los cooperativistas en esse momento estaban luchando contra la dictadura”⁴⁸ (GONZÁLEZ, 2013, p. 102).

Nesse ano já era visível a debilidade da ditadura, o que fomentou a criação da *Intersectorial*, que tinha o objetivo de promover a recuperação democrática e era composta por organizações como FUCVAM, *Plenario Intersindical de Trabajadores – PIT*, *Servicio Paz e Justicia– SERPAJ Uruguay* e entidades estudantis. Essa organização pressionou pela criação da *Concertación Nacional Programática – CONAPRO*, que proporcionou a criação de comissões de trabalho da nova agenda democrática, inclusive integrada pelo debate da habitação (JESICA MAGRI, 2015, p. 99), que estabeleceu como consenso a revogação da lei de propriedade horizontal (GONZÁLEZ, 2013, p. 112 e 113).

Após o final da ditadura seguiram-se os seguintes governos neoliberais: Julio María Sanguinetti, no período de 1985-1990 e 1995-2000, Luis Alberto Lacalle, entre 1990 e 1995 e Jorge Batlle Ibáñez, no período entre 2000-2005 (NAHUM, 2017). No primeiro governo Sanguinetti foi levado adiante a ofensiva neoliberal, aprofundando a liquidação do BHU, de modo a dismantelar a estrutura estatal que possibilitava o financiamento da habitação de interesse social por parte do Estado. Nesse sentido, manteve todas as ordens de serviço da ditadura que aumentavam a taxa de juros. Tampouco foi concedida personalidade jurídica para as cooperativas em formação, o que impossibilitou a legalização dos mais de setenta novos grupos oriundos majoritariamente do novo movimento sindical. Além disso, o novo governo não reconstruiu a carteira de terras do BHU, portanto, não concedeu nenhum terreno para as cooperativas (GONZÁLEZ, 2013, p. 111 e 112).

Em face da demora na revogação da lei de propriedade horizontal, a FUCVAM iniciou um ciclo de lutas semelhante ao travado contra o regime ditatorial, combinando negociação e mobilização. Dessa forma, após votação favorável na Câmara dos Deputados, a federação depositou as mensalidades devidas no BHU. Contudo, o Senado pretendia vincular a anulação da lei com a exigência de que essa decisão deveria ser tomada pelas cooperativas mediante voto secreto (CABRERA ALVAREZ, 2008, p. 94).

Essa imposição gerou indignação na entidade, em razão da intromissão estatal em questões internas das cooperativas (CABRERA ALVAREZ, 2008, p. 94), o que conduziu a

⁴⁸ Tradução livre: Em realidade, solicitava-se uma assinatura à cidadania, pois ainda que não se entendesse com profundidade o que a lei definia havia clareza que os cooperativistas nesse momento estavam lutando contra a ditadura.

FUCVAM a retomar a paralisação de pagamento, contudo, a propaganda contrária aos pleitos da revogação da lei é ainda mais intensa do que na ditadura, inclusive com a intervenção nas contas da federação pela Direção Geral da Fazenda (GONZÁLEZ, 2013, p. 113).

A lei de propriedade horizontal foi anulada em 1986, em observância a uma sentença da Suprema Corte de Justiça favorável ao recurso de inconstitucionalidade promovido pela FUCVAM (CABRERA ALVAREZ, 2008, p. 95). Porém, a Lei Ricaldoni determinava que as cooperativas de usuários deveriam deliberar mediante voto secreto se desejavam passar ao regime de propriedade horizontal, o que foi rejeitado por todas as cooperativas que majoritariamente decidiram continuar a ser de usuários (GONZÁLEZ, 2008, p. 113)⁴⁹.

Entre os anos de 1986 e 1988 foram executados inúmeros despejos, que totalizaram aproximadamente mil por mês, o que motivou FUCVAM a realizar uma assembleia para debater a ocupação de terras, pois estava sendo gestada a posição de ocupação de terras públicas para pressionar a criação de uma carteira de terras nacional. No momento da assembleia foram avisados de que COVITEA, cooperativa de *La Teja*, havia realizado uma ocupação em Montevideu (GONZÁLEZ, 2013, p. 117, 124 e 125).

Por isso, FUCVAM aprovou solidariedade para com a cooperativa e a visita de todos os delegados à ocupação. A viagem foi permeada por tensões, em decorrência de ausência de maiores informações sobre as condições de realização da ocupação e do terreno e da perda de direção da cooperativa pela federação. Após a visita, as opiniões se dividiam entre aqueles que defendiam que a ocupação foi apressada e os que postulavam que a ocupação foi um exemplo a ser seguido (GONZÁLEZ, 2013, p. 124).

Ainda que a ocupação divergisse do que estava sendo discutido pela federação, já que o terreno era privado, o debate que estava sendo feito pela entidade foi adiantado:

Se acercaba la fecha de la asamblea resolutive y se hacía indispensable ver el conjunto de riesgos y la factibilidad de triunfo. No podíamos olvidar que se trataba de una medida colectiva que pondría a toda FUCVAM en el ojo de la tormenta. Una preocupación lógica era la situación de las cooperativas del interior del país para que estas efectivamente comprendieran la medida, no por falta de capacidad sino por la realidad tan distinta por ellas vivida. Debemos reparar que cuando se comenzó a hablar de la medida de lucha se decía que podía ser simbólica y no real como efectivamente fue. Todos sabíamos que en definitiva nadie nos desalojaría si golpeábamos correctamente. La propia medida iba a marcar la correlación de fuerzas; era un año electoral donde los costos políticos cuentan mucho y no sería fácil desocupar a la gente. El debate estaba fragmentado, con posiciones a favor y en

⁴⁹ Essa informação foi acrescentada no texto de Gustavo González pelo compilador Benjamin Nahoum.

contra, y por lo tanto tenía capital importancia dar certezas al conjunto de delegados de la asamblea nacional⁵⁰(GONZÁLEZ, 2013, p. 125).

A maioria esmagadora das cooperativas deliberou pela ocupação de terras públicas, o que proporcionou a realização de distintas ocupações exatamente seis dias após essa votação (GONZÁLEZ, 2013, p. 126). Sobre o impacto da estratégia da ocupação, González diz:

La estrategia de la ocupación no solo implicaba un fuerte esfuerzo organizativo, sino que los ocupantes también se preocuparon de sumarse a las actividades barriales y comunitarias que desarrollaban en las zonas próximas a la ocupación. Las ocupaciones también fueron centro de un conjunto de actividades culturales y artísticas al tiempo que se realizaban cursos y talleres de formación⁵¹ (GONZÁLEZ, 2013, p. 128).

O governo enfrentou duramente as ocupações, inclusive com a prisão de dirigentes do movimento. Apesar disso, a FUCVAM persistiu na luta, de modo a utilizar métodos de ação direta como ocupações do Ministério de Economia e Fazenda, marchas, combinada com a luta institucional, por meio de leis que abordavam a solicitação de terras, personalidade jurídica e empréstimos. Com isso, houve a concessão de personalidade jurídica para os novos grupos mais uma vez, mesmo no governo Luis Alberto Lacalle (1990-1995), que executou políticas neoliberais (GONZÁLEZ, 2013, p. 137 e 138).

Na década de 1990 foram escassos os recursos públicos disponibilizados para o sistema cooperativista, que se refletiu no pequeno número de obras iniciadas pelas cooperativas. Nesse período, os empréstimos eram focalizados e concedidos conforme os níveis de rendimento familiar com a criação de um patamar mínimo de renda para ingressar no sistema (GHILARDI, 2017a, p. 20).

Também foi adotado o sistema de franjas, em que os subsídios eram destinados para a unidade habitacional e não para o núcleo familiar que precisasse de atendimento, o que

⁵⁰ Tradução livre: Aproximava-se a data da assembleia resolutiva e tornava-se indispensável ver o conjunto de riscos e a factibilidade do triunfo. Não podíamos esquecer que se tratava de uma medida coletiva que poria FUCVAM no olho da tormenta. Uma preocupação lógica era a situação das cooperativas no interior do país para que estas efetivamente compreendessem a medida, não por falta de capacidade, mas sim pela realidade tão distinta que vivem. Devemos perceber que quando se começou a falar da medida de luta se dizia que podia ser simbólica e não real como efetivamente foi. Todos sabíamos definitivamente ninguém nos despejaria se golpeássemos corretamente. A própria medida iria marcar a correlação de forças; era um ano eleitoral onde os custos políticos contam muito e não seria fácil fazer a desocupação. O debate estava fragmentado, com posições a favor e contrárias, portanto, tinha importância central dar certezas ao conjunto de delegados da assembleia nacional.

⁵¹ Tradução livre: A estratégia da ocupação não só implicava um forte esforço organizativo, mas também os ocupantes também se preocuparam em somar-se às atividades dos bairros e comunitárias que foram desenvolvidas nas zonas próximas à ocupação. As ocupações também foram centro de um conjunto de atividades culturais e artísticas ao tempo em que se realizavam cursos e oficinas de formação.

propiciou a classificação dos cooperados segundo seus rendimentos, de modo que cada unidade habitacional somente poderia construir determinado padrão habitacional estabelecido conforme o nível médio de rendimento familiar. Com isso, as cooperativas integradas por trabalhadores de baixa renda edificavam padrões construtivos inferiores (GHILARDI, 2017a, p. 21).

Na década de 1990, realizaram-se na intendência de Montevideu experiências de *reciclaje* em edifícios do patrimônio histórico, mediante assessoramento com trabalho interdisciplinar, que buscaram garantir a manutenção da população que ali residia, a recuperação e aproveitamento da estrutura do edifício em uma região que já contava com serviços e infraestrutura, a utilização de técnicas construtivas para potencializar as possibilidades de utilização da ajuda mútua (VALLES, 2008, p. 154).

Inclusive na década anterior havia uma linha de ação específica do BHU para esse fim, mas o seu foco era em setores de rendimentos médios ou médios-altos, em que haveria a concessão de créditos a investidores interessados na *reciclaje* para posterior venda a terceiros. Posteriormente a linha de financiamento incluía apenas pessoas físicas, o que excluía as cooperativas habitacionais. Porém, essas experiências anteriores contribuíram para que no início do século XXI as cooperativas pudessem acessar financiamento público para viabilizar experiências de *reciclaje* (VALLES, 2008, p. 255)⁵².

O governo de Jorge Batlle (2000-2005) previu ajustes para liquidar o fundo nacional de habitação. Inclusive houve denúncias de desfalque de mais de 100 milhões de dólares no fundo mencionado, o que motivou marcha da FUCVAM até Punta del Este, que havia sido proibida pelo governo (GONZÁLEZ, 2013, p. 151 e 152). Além disso, a FUCVAM também realizou uma greve de pagamentos, visando a cancelar a dívida que mantinham as velhas cooperativas com o BHU, reivindicando a revogação total da dívida do modelo de *colgamentos* (GONZÁLEZ, 2013, p. 152), que consistiam em parcelas extras cobradas pela ditadura militar dos cooperativistas que já haviam quitado suas moradias (CABRERA ALVAREZ, 2008, p. 133).

Em 2005, a Frente Ampla ganhou as eleições e houve um ciclo de governos progressistas, em que incluem Tabaré Vázquez, no período de 2005-2010 e 2015-2020, e José Mujica, entre 2010-2015. O primeiro ministro da habitação da Frente Ampla (2005-2008) promoveu melhorias na gestão institucional, “el fortalecimiento de la política de vivienda,

⁵² Essa informação foi acrescentada no texto de Raul Valles pelo compilador Benjamin Nahoum.

redimensionando el sentido del crédito hipotecario, tratando de implementar un rumbo entre política social y actividad financiera; y la recuperación y posicionamiento del sector en el mercado inmobiliario”⁵³(JESICA MAGRI, 2015, p. 145). Ainda que houvesse certo atrito entre as cooperativas habitacionais e o novo governo, principalmente no tocante à dívida da FUCVAM, que no período correspondia a U\$S 7.240.000,00 relativas às parcelas vencidas, acrescidas de um saldo a ser amortizado no valor de U\$S 30.600,00, de forma que a federação concentrou 98% da dívida da modalidade de financiamento habitacional (JESICA MAGRI, 2015, p. 128).

Em 2006 houve um acordo entre o *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente* – MVOTMA e FUCVAM para aprovação de um empréstimo de 22 milhões de dólares para a construção de moradias, destinando recursos dos fundos do FOANVIU e do *Fondo de Fomento Cooperativo* (FFC) para 27 novas cooperativas. Contudo, o financiamento do FFC dependia diretamente do pagamento das parcelas dos empréstimos ao FOANVIU, somente autorizando novos empreendimentos após o pagamento dos recursos ao fundo, garantindo o saneamento financeiro da dívida cooperativa (JESICA MAGRI, 2015, p. 128).

Com isso, as cooperativas foram colocadas em um dilema que coloca em questão a própria solidariedade existente entre os grupos e gerando uma pressão na federação. Consequentemente “las cooperativas se sentieron desplazados y deslindando sus antiguos vínculos de solidaridad ideológica, constituyeron un grupo de presión sobre las instituciones que dirigía la izquierda”⁵⁴ (JESICA MAGRI, 2015, p. 128). A pressão gerada pela entidade acarretou a renúncia do ministro em 2008 e mudança na forma de cobrança da dívida (JESICA MAGRI, 2015, p. 129). O ministro que assumiu teve pouco tempo para fazer profundas mudanças e iniciou o desenho de programas que seriam realizados nas administrações seguintes (JESICA MAGRI, 2015, p. 146).

O problema da desfinanciamento da habitação não era inteiramente responsabilidade das cooperativas que estavam sujeitas a mudanças bruscas nas regras de financiamento nos distintos governos (JESICA MAGRI, 2015, p. 129). Para Nahoum (2008c, p. 191), o movimento cooperativo tem as melhores porcentagens de pagamento dos empréstimos, porém, existem situações não solucionadas como o pagamento das cooperativas que

⁵³ Tradução livre: o fortalecimento da política habitacional, redimensionando o sentido do crédito hipotecário, implementando um rumo entre política social e atividade financeira, e a recuperação e posicionamento do setor no mercado imobiliário.

⁵⁴ Tradução livre: As cooperativas se sentiram deslocadas em relação aos antigos vínculos de solidariedade ideológica, constituindo um grupo de pressão sobre as instituições que a esquerda dirigia.

construíram em períodos de juros elevados ou inflação sobre os custos de construção. Para esses grupos as cotas de financiamento podem ser duas ou três vezes maiores do que as dos demais grupos. Portanto, integra a pauta de reivindicações da federação uma reestruturação das dívidas que considere essas circunstâncias.

No governo de Pepe Mujica (2010-2015) houve um acordo relativo à regularização das dívidas das cooperativas mais velhas, inclusive com a criação de subsídio que visava à permanência de todos os grupos que mantinham dívidas, e a eliminação dos *colgamentos* (MENÉNDEZ DÍAS, 2014, p. 70 e 71).

No governo de Tabaré Vázquez (2005-2010) eliminou-se o rendimento mínimo para participação no sistema e foi criado um mecanismo de subsídios diferenciados conforme o rendimento familiar, em substituição ao critério centrado no valor da unidade habitacional. Além disso, teve origem a *Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social* (CIVIS), no mesmo molde da Intendência de Montevideu (GHILARDI, 2017a, p. 22), constituída na década de 1990 quando a Frente Ampla ganhou as eleições na capital uruguaia (GONZÁLEZ, 2013, p. 138).

Em 2007, parte dos trabalhadores da empresa *Unión Metalúrgica Industrial del Sur Sociedad Anónima* (UMISA), que construíram aproximadamente 50 casas pré-fabricadas por dia, mas não tinham acesso à sua própria casa, propõem a compra de casas da empresa, que aceitou vendê-las a preço de custo. Essa experiência logo foi levada a outros sindicatos como o da construção civil que também viam a necessidade de pleitear a moradia de seus trabalhadores, buscando introduzir sistemas alternativos, que baixavam os custos e o tempo de obra (TOSHME, 2013, p. 42).

Com isso, o *Plenario Intersindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores* (PIT-CNT) agregou a pauta do direito à moradia (TOSHME, 2013, p. 42), propiciando o *Plan de Vivienda Sindical*, surgido em 2010, em que os sindicalistas que impulsionaram a ideia preferiram se constituir como cooperativas de proprietários e não de usuários, recebendo recursos pelas instituições públicas, independente da priorização dos usuários em face aos proprietários (SOLANAS DOMÍNGUEZ, 2016, p. 184 e 436).

Conforme informações do MVOTMA de 2015 vinculados ao *Plan de Vivienda Sindical*, havia 18 cooperativas em obras, 66 na etapa de projeto e 134 na fase inicial. As propostas que optaram por sistemas construtivos com elevado grau de pré-fabricação

tratavam-se de propostas de baixa densidade, que dificilmente iriam estruturar o território de forma adequada, contando com serviços próximos e de qualidade arquitetônica das unidades habitacionais duvidosa (SOLANAS DOMÍNGUEZ, 2016, p. 184 e 436).

Com a eleição de Pepe Mujica, a moradia foi uma pauta fundamental de seu governo, marcado pelo lançamento do *Plan Juntos*, voltado para segmentos sociais em situação de extrema pobreza, mas sobreviveu com poucos recursos. Uma crítica realizada ao plano foi sua precariedade e voluntariedade, tanto que 30% dos recursos provinham de doações individuais e recuperação de dívidas (JESICA MAGRI, 2015, p. 148 e 173).

No governo de Mujica foi expedido um decreto que possibilitou o subsídio integral da cota de financiamento, de forma a permitir o acesso de setores de menor renda. Também houve regulação do tempo de acesso aos empréstimos para construção, o que possibilitou a redução do tempo de início da obra, já que anteriormente poderia demorar mais de 10 anos (MENÉNDEZ DÍAS, 2014, p. 70).

Outra medida que beneficiou as cooperativas habitacionais no governo Mujica foi a realização de sorteios semestrais, em que os projetos de cooperativas habitacionais aprovados tecnicamente não podem ultrapassar mais de quatro sorteios para serem completados, ou seja, a cooperativa espera no máximo dois anos para ser sorteada (GHILARDI, 2017a, p. 22). Portanto, a partir do seu governo houve um aumento significativo do número de empréstimos destinados às cooperativas:

Gráfico 7 - Número de obras de cooperativas de moradia por ano de início (Uruguai, 2000-2015)



Fonte: Ghilardi (2017b, p. 77)

Portanto, verificou-se um considerável aumento do número de obras iniciadas a partir de 2010. Além disso, houve conquistas importantes como o estabelecimento de subsídios para a população de menor renda e o acordo para regularização das dívidas das cooperativas mais velhas.

Após a análise sobre o processo de construção e consolidação do cooperativismo habitacional uruguaio será realizada uma exposição acerca do modo de funcionamento das cooperativas de usuários.

4.2. Modo de funcionamento das cooperativas de usuários

A seguir, será analisada a estruturação das cooperativas de usuários, descrevendo em que consiste o direito de uso e gozo de que dispõem os cooperados. Tendo em vista que se configura em uma modalidade que não tem correspondência no Brasil nos mesmos moldes, optou-se pela análise legislativa para descrever o funcionamento das cooperativas de usuários, em razão de facilitar a compreensão de sua operacionalização.

Dessa forma, a lei classifica as cooperativas habitacionais são classificadas em: a) de usuários, em que a propriedade pertence à cooperativa e o cooperado detém direito de uso e gozo sobre a unidade habitacional; b) de proprietários, em que há propriedade individual dos associados sobre a habitação (CAZERES, 2008, p. 37).

As cooperativas de proprietários são subdivididas em: a) adjudicação imediata em que a propriedade da unidade habitacional é transferida ao cooperado imediatamente após sua construção e b) adjudicação diferida em que somente há transferência da propriedade após o término da amortização, de modo que será considerado usuário no período anterior ao final do pagamento do empréstimo (CAZERES, 2008, p. 37 e 38).

Nesse sentido, o direito de uso e gozo é um direito pessoal e não autônomo, decorrente da condição de sócio e não havendo limitação de tempo (CAZERES, 2008, p. 40). Os valores aportados pelos cooperados não tem caráter de preço, pois

el socio es deudor de la Cooperativa en virtud de haber suscrito capital pagadero en cuotas y debe además abonar a la Cooperativa el mantenimiento de la vivienda y los

otros servicios que ésta brinda. Pero por el derecho de uso y goce no se paga contraprestación (CAZERES, 2008, p. 40)⁵⁵.

No caso de falecimento, os herdeiros podem optar por continuar no uso e gozo da habitação, sub-rogando em todos seus direitos e obrigações ou podem se retirar da sociedade, recebendo o valor de taxação do imóvel ou a porcentagem do pagamento amortizado sobre o valor de taxação. Quando os herdeiros optarem por continuar no uso da habitação estão isentos do pagamento do imposto de herança sobre a moradia. No caso de dissolução do casamento, o cônjuge com a guarda dos filhos terá preferência para continuar na habitação e em situações de violência doméstica os integrantes que sofreram a agressão tem preferência para permanecer no imóvel (URUGUAI, 2008c, artigo 141).

Na cooperativa, as infrações graves ensejam a exclusão do sócio, que se configuram no seguinte rol taxativo:

- a) el cambio del destino de la vivienda adjudicada;
- b) el alquiler de la vivienda adjudicada;
- c) el no uso de la vivienda por parte del núcleo familiar del socio por un tiempo mayor a los seis meses y/o en condiciones diferentes a las previstas por esta reglamentación y/o en los estatutos de la cooperativa;
- d) el incumplimiento grave de los deberes del socio para con la cooperativa de conformidad a lo previsto en el artículo 53 del presente decreto;
- e) el incumplimiento injustificado y reiterado en el pago de las obligaciones sociales en las condiciones establecidas en el artículo 140 de la Ley;
- f) la obstaculización por parte del asociado al Consejo Directivo para efectuar las inspecciones de la vivienda adjudicada (URUGUAI, 2012, p. 31, artigo 79)⁵⁶.

Desse modo, o não pagamento das obrigações de sócio configura uma das hipóteses de exclusão do cooperado, assim como a utilização de forma indevida com o direito de uso, o que abrange o aluguel e a mudança de destinação da habitação. Também é passível de exclusão do sócio a não utilização do imóvel por parte do sócio e seus familiares possibilita a perda de qualidade de sócio, exceto em razão de situações de saúde explicadas pelo sócio ou pela autorização expressa da cooperativa que permita a não ocupação da habitação pelo prazo

⁵⁵ Tradução livre: o sócio é devedor da cooperativa em virtude de subscrever capital pagador em cotas e deve abonar a cooperativa na manutenção da habitação e dos outros serviços que esta realiza, mas pelo direito de uso e gozo não se paga contraprestação.

⁵⁶ Tradução livre: a) a mudança de uso dada à habitação adjudicada; b) o aluguel da habitação adjudicada; c) o não uso da moradia por parte do núcleo familiar do sócio por um período superior a seis meses e/ou em condições diferentes às previstas por esta regulamentação e/ou nos estatutos da cooperativa; d) o incumprimento grave dos deveres de sócio para com a cooperativa em conformidade com o previsto no artigo 53 do presente decreto; e) a inadimplência injustificada e reiterada no pagamento das obrigações sociais nas condições estabelecidas no artigo 140 da lei; f) a obstaculização por parte do associado ao conselho diretivo para efetuar as inspeções da moradia adjudicada.

superior a seis meses, não podendo ultrapassar dois anos (URUGUAI, 2012, p. 32 e 33, artigo 86). Portanto, o direito de uso abrange também um dever de utilização do bem.

Um aspecto importante das cooperativas de usuários é a possibilidade de mobilidade da cooperativa, ou seja, o sócio pode se retirar da cooperativa e recuperar parte do seu capital social. Essa questão é importante principalmente na comparação com a realidade brasileira, em que a mobilidade é consideravelmente restringida, o que será analisado no último capítulo. No período de dez anos de adjudicação da habitação, a retirada voluntária do sócio da cooperativa deve ser solicitada perante o Conselho Diretivo com a fundamentação pertinente. Se a retirada for considerada justificada, o sócio terá direito a reintegração do capital social equivalente ao valor de taxação de sua cota social, descontados eventuais débitos correspondentes, acrescidos de 10% do valor resultante. Caso a retirada seja injustificada, o valor reintegrado ao sócio será equivalente ao valor de taxação de sua cota parte, descontado os eventuais débitos e 25% do valor resultante. Após dez anos a retirada de adjudicação sempre será considerada justificada (URUGUAI, 2008c, artigo 138). A retirada justificada ocorre nas seguintes hipóteses:

- a) el cambio de lugar de radicación del socio y su núcleo familiar;
- b) una variación sustancial en el número o conformación del núcleo familiar que implique el incumplimiento de lo establecido en el artículo 14 de la Ley N° 13.728 de 17 de diciembre de 1968 en relación a la vivienda adjudicada, siempre que la cooperativa no disponga de otra unidad capaz de permitir el cumplimiento del mencionado artículo;
- c) la pérdida o disminución relevante de ingresos del núcleo familiar que implique dificultades para hacer efectivo el pago puntual de los aportes mensuales a su cargo;
- d) otras circunstancias de similar naturaleza a las indicadas precedentemente que a juicio del Consejo Directivo, imposibiliten la permanencia del socio en la cooperativa (URUGUAI, 2012, p. 30, artigo 75)⁵⁷.

Após 10 anos a partir da finalização da unidade habitacional ou diante de dissolução da cooperativa também é exigida a apresentação de causas de justificativa para venda da habitação nas cooperativas de proprietários, devendo também haver autorização dos órgãos de financiamento (URUGUAI, 2012, p. 36, artigo 97).

⁵⁷Tradução livre: a) a mudança do local de residência do sócio e seu núcleo familiar; b) uma variação substancial no número ou conformação do núcleo familiar que implique no incumprimento do estabelecido no artigo 14 da Lei nº 13.728 de 17 de dezembro de 1968 em relação à moradia adjudicada, sempre que a cooperativa não disponha de outra unidade capaz de permitir o cumprimento do mencionado artigo; c) a perda ou diminuição relevante de rendimentos do núcleo familiar que implique em dificuldades de pagamento dos aportes mensais em seu encargo; d) outras circunstâncias de similar natureza às indicadas anteriormente que a julgamento do Conselho Diretivo impossibilitam a permanência do sócio na cooperativa.

Os cooperados devem pagar uma soma adicional, destinada a cobrir os custos de administração, manutenção e conservação das unidades habitacionais e os serviços que são administrados pela cooperativa. Esse valor adicional não integra a cota social, por isso, não é reintegrável. Seu atraso reiterado também será suficiente para a rescisão do contrato (URUGUAI, 2008c, artigo 123). Por isso, o percentual retido de 10% do capital social do sócio pode ser utilizado para sanar eventuais deteriorações decorrentes do uso normal do imóvel. Caso os danos sejam derivados de mau uso do bem, a cooperativa pode descontar do sócio para além do percentual de 10%, porém, não é sempre que essas reparações são necessárias. (ENFORMA, 2016, p. 15 e 16).

Em decorrência de retirada ou expulsão do sócio da cooperativa, a habitação será disponibilizada ao restante dos sócios para permuta dos imóveis, considerando os seguintes critérios de prioridade:

- a) situación del núcleo familiar en relación a la vivienda que le fuera adjudicada para el cumplimiento de lo establecido en el artículo 14 de la Ley 13.728 de 17 de diciembre de 1968 y su correspondiente reglamentación.
- b) situación regular en el pago de las eventuales cuotas de amortización de préstamo y de aportes para los Fondos Especiales;
- c) posibilidad de pago, por parte del socio, de la diferencia de partes sociales que dicho cambio de vivienda pudiera acarrear, en caso de haber optado la cooperativa por establecer cantidad de partes sociales en función del valor de la vivienda adjudicada en uso y goce;
- d) cumplimiento de los deberes del socio;
- e) antigüedad del socio. En caso de igualdad de situaciones entre varios aspirantes se asignará por sorteo. Efectuada la nueva adjudicación procederá la suscripción de un nuevo documento de uso y goce (URUGUAI, 2012, p. 27 e 28,artigo 68)⁵⁸.

Caso não exista nenhum interessado na permuta, o novo usuário será selecionado com base nos seguintes requisitos, devendo ser aprovado pelo Conselho Diretivo da cooperativa:

- 1. En caso de no existir proyecto ni construcción de las viviendas:
 - a) concordancia de la situación del aspirante y su núcleo familiar a lo establecido en el marco legal y reglamentario, y en los estatutos aprobados;
 - b) cantidad de socios activos en relación a la cantidad de viviendas a construir de acuerdo a los estatutos vigentes.

⁵⁸ Tradução livre: a) situação do núcleo familiar em relação à moradia que lhe fora adjudicada para o cumprimento do disposto no artigo 14 da Lei 13.728 de 17 de dezembro de 1968 e sua correspondente regulamentação; b) situação regular de pagamento de eventuais cotas de amortização de empréstimo e aportes para os fundos especiais; c) possibilidade de pagamento, por parte do sócio, da diferença de capital social que a modificação de habitação possam acarretar, no caso de haver optado a cooperativa por estabelecer a quantidade de cotas parte em função do valor da habitação adjudicada em uso e gozo; d) cumprimento dos deveres de sócio; e) antiguidade do sócio. No caso de igualdade de situações entre vários aspirantes serão atribuídos sorteio. Efetuada a nova adjudicação será realizada a subscrição de um novo documento de uso e gozo.

2. En caso de existir proyecto con o sin construcción de viviendas, además de lo establecido en el numeral anterior, se deberá considerar:
- a) características del núcleo familiar del aspirante en relación a las viviendas sin adjudicar o potencialmente adjudicables, según las pautas previstas en el artículo 14 de la Ley N° 13.728 de 17 de diciembre de 1968 y su correspondiente reglamentación;
 - b) en caso de corresponder, características del núcleo familiar en relación a las condiciones establecidas por el organismo financiador de las viviendas (URUGUAI, 2012, p. 28, artículo 70)⁵⁹.

Quando uma unidade habitacional vaga em uma cooperativa já habitada, o novo morador deverá integrar todo o capital social do sócio que se retirou. Ainda que a cooperativa possa conceder financiamento para realizar o aporte, o prazo não pode ser longo, em decorrência da necessidade de devolver o dinheiro do cooperado que saiu. Por isso, em geral o sócio que ingressa na cooperativa é proveniente de uma condição distinta dos sócios originários, já que deve possuir certa capacidade de poupança (MENONI, 2008, p. 200). Há dificuldade também dos filhos dos cooperativistas posteriormente ingressarem na cooperativa:

Para las generaciones jóvenes, que crecieron en la cooperativa pero que no fueron parte de su creación o construcción, la cooperativa fue su barrio, un lugar importante de pertenencia. También se reconocen en el modelo y sus prácticas. Los vínculos afectivos con sus pares son elementos de importancia en su vínculo con la cooperativa toda más allá de su familia⁶⁰ (NOEL SOSA, 2015, p. 123).

Portanto, as cooperativas de usuários preveem um dever de utilização do bem, tanto que o não uso acarreta a exclusão do sócio. Essa modalidade de cooperativa possibilita a mobilidade dos sócios, já que poderá reaver parte de seu capital social, possibilitando maior conexão entre as políticas habitacionais e o trabalho de seus destinatários, já que permite a mudança de residência em razão de um novo emprego. Para a realização de empreendimentos de cooperativismo habitacional é essencial a obtenção de financiamento estatal, o que será examinado no próximo item.

⁵⁹ Tradução livre: 1. No caso de não existir projeto nem construção das habitações: a) concordância da situação do aspirante e seu núcleo familiar ao estabelecido no marco legal e regulamentar e nos estatutos aprovados; b) quantidade de sócios ativos em relação à quantidade de moradias a construir de acordo com os estatutos vigentes. 2. No caso de existir projeto com ou sem construção de habitações, além do estabelecido no número anterior deverá ser considerado: a) características do núcleo familiar do aspirante em relação às habitações sem adjudicar ou potencialmente adjudicáveis, segundo os padrões previstos no artigo 14 da lei nº 13.728 de 17 de dezembro de 1968 e sua correspondente regulamentação; b) no caso de corresponder, características do núcleo familiar em relação às condições estabelecidas por organismo financiador da habitação.

⁶⁰ Tradução livre: Para as gerações jovens que cresceram na cooperativa, mas que não fizeram parte da criação ou construção, a cooperativa foi seu bairro, um lugar importante de pertencimento. Também se reconhecem no modelo e suas práticas. Os vínculos afetivos com seus pares são elementos importantes em seu vínculo com a cooperativa toda para além de sua família.

4.3. Política de financiamento para cooperativas habitacionais

O financiamento para as habitações de tipo econômico é concedido a longo prazo, em um período entre 25 a 30 anos, utilizando unidades reajustáveis (ALTOBERRO, 2008, p. 69). O financiamento das cooperativas habitacionais combina os seguintes elementos: empréstimos, subsídios e aportes próprios. Os empréstimos são realizados pelo Estado, correspondendo a 85% do custo total do empreendimento, devolvidos pelas cooperativas em cotas, com juros baixos. O aporte próprio é realizado pelos futuros moradores e corresponde a 15% do custo total do empreendimento. Nas cooperativas de ajuda mútua o aporte próprio é realizado na forma de trabalho, enquanto nas cooperativas de poupança prévia se dá mediante recursos financeiros, em que pelo menos metade deve ser aportada antes do início da obra e a outra parte enquanto a construção se edifica (SOLANAS DOMÍNGUEZ, 2017). Já os subsídios serão abordados no próximo item.

O empréstimo principal equivale a 85% do valor de taxaço do projeto apresentado, acrescido de 10% deste empréstimo destinado aos “maiores custos” automáticos, que são liberados para evitar que a UR perda sua capacidade de compra. Em cada certificação calcula-se a evolução da UR em relação ao *Índice de Costos de la Construcción* –ICC. Caso tenha evoluído abaixo, a perda pode ser compensada por recursos adicionais, que provêm dos “maiores custos”, equilibrando a capacidade de compra da cooperativa (ENFORMA, 2018, p. 23).

No processo de amortização, a cooperativa terá duas dívidas: uma composta pelo empréstimo principal escriturado, acrescido de juros acumulados no dinheiro emprestado e no período de graça, de seis meses após a construção e antes do início do pagamento da amortização. A outra dívida consiste nos “maiores custos” utilizados e seus juros respectivos, já os “maiores custos” não utilizados são subtraídos da dívida antes do cálculo da cota. Portanto, a cota resultante é a soma do empréstimo principal e seus respectivos juros, “maiores custos” utilizados e juros gerados (ENFORMA, 2018, p. 23). Essa questão é importante, porque evita a defasagem dos orçamentos, que ocasionaram a paralisação de inúmeras obras do Programa Crédito Solidário no Brasil, conforme visto anteriormente.

A *Ley Nacional de Vivienda* estabeleceu categorias de construção para determinar as condições de crédito, de modo que as soluções mais econômicas tivessem condições mais brandas de pagamento. O crédito máximo concedido é calculado com base no valor de taxaço, que corresponde ao valor de construção acrescido de um percentual de até 15%

relativo ao terreno e obras complementares de urbanização, e não em função do valor de mercado como era convencional no BHU (ALTOBERRO, 2008, p. 68 e 69). O valor de construção é definido da seguinte maneira:

Artículo 23 - Entiéndese por valor de construcción el costo de construcción de la vivienda incluyendo aleros, porches, garajes y otras obras realizadas en el predio, y/o la cuota-parte de obras comunes, en el caso de viviendas colectivas.

Exclúyese del valor de construcción, al objeto de la clasificación en los tipos definidos en este Capítulo, el costo de los locales destinados a actividades no habitualmente domiciliarias, como locales para artesanías, industrias, comercios, oficinas o escritorios profesionales, aunque la reglamentación autorice incorporarlos al ambiente interior de la vivienda.

Entiéndese por costo de construcción, el costo normal resultante para el propietario de las obras hasta su habilitación incluyendo rubros tales como honorarios técnicos, beneficios de la empresa constructora, conexiones, impuestos o trámites. Se excluyen, naturalmente, el costo del terreno y de las obras de urbanización.

Los límites del valor de construcción de cada tipo se fijarán en unidades reajustables. Se establecerá el límite para la vivienda de un dormitorio y el aumento de valor por cada dormitorio adicional (URUGUAI, 1968, online)⁶¹.

As condições de crédito estarão definidas por categorias determinadas pelo número de dormitórios, área habitável e valor de taxaço (ALTOBERRO, 2008, p. 72). A área habitável é entendida da seguinte forma:

Artículo 19 - Entiéndese por ‘área habitable’ de una vivienda, al objeto de esta ley, la superficie horizontal ocupada por dormitorios, cuartos de baño, ambientes cerrados destinados a cocina, comedor, estar, circulación, recepción o tareas domiciliarias, más los placares, alacenas y despensas u otros lugares interiores de depósito y el espesor de los muros que los dividan o envuelvan, hasta su cara exterior (URUGUAI, 1968, online)⁶².

Em cada cooperativa existem unidades habitacionais de dois, três ou quatro dormitórios, distribuídos conforme a composição familiar das famílias que integrava a

⁶¹ Tradução livre: O valor de construção é entendido como o custo de construção da habitação, incluindo beirais, varandas, garagens e outras obras realizadas no prédio, e/ou a cota-parte das obras comuns, no caso das habitações coletivas. Exclui-se do valor de construção, o objeto de classificação dos tipos definidos neste capítulo, o custo dos locais destinados a atividades não habitualmente domiciliares, como locais para artesanatos, indústrias, comércio ou escritórios, ainda que a regulamentação autorize incorporá-los no ambiente interior da habitação. Entende-se por custo de construção, o custo normal resultante para o proprietário das obras até sua habilitação incluindo rubricas tais como honorários técnicos, lucros da empresa construtora, impostos ou trâmites. São excluídos o custo do terreno e as obras de urbanização. Os limites do valor de construção de cada tipo serão fixados em unidades reajustáveis. Será estabelecido o limite para a habitação de um dormitório e o aumento de valor para cada dormitório adicional.

⁶² Tradução livre: A área habitável da habitação compreende nessa lei a superfície horizontal ocupada por dormitórios, banheiros, ambientes fechados destinados à cozinha, refeitório, sala de estar, circulação, recepção ou tarefas domiciliares, acrescidos de armários, despesas e outros lugares interiores de depósito e a espessura dos muros que os dividam ou envolvam até a sua face exterior.

cooperativa no início da obra (NOEL SOSA, 2015, p. 120). Os critérios para adjudicação dos dormitórios são os seguintes:

Artículo 14 – Para calcular el número de dormitorios necesarios se aplicarán los siguientes criterios:

- a) Se asignará un dormitorio por cada matrimonio;
- b) Al resto de los componentes se les asignará dormitorios separando los sexos y admitiendo hasta dos personas por dormitorio, cuando éstas sean mayores de seis años y hasta tres cuando tengan como máximo esa edad;
- c) La reglamentación establecerá las excepciones a esta norma y en particular la posibilidad para los matrimonios jóvenes de reclamar una previsión del futuro crecimiento de la familia (URUGUAI, 1968, online)⁶³.

No entanto, como muitas famílias ingressam na cooperativa quando eram jovens há alteração na composição familiar com o tempo. Ainda que seja possível que essa família se mude para outra unidade habitacional dentro da mesma cooperativa, essa adequação nem sempre ocorre em decorrência do processo de apropriação da casa, o que dificulta a mudança para uma nova casa e também pelo pagamento de uma cota diferente, já que o valor a ser pago varia conforme a quantidade de dormitórios (NOEL SOSA, 2015, p. 120). Os valores máximos de taxação conforme o sistema construtivo e quantidade de dormitórios podem ser visualizados na tabela a seguir:

Tabela 3 - Valores de taxação (UR) segundo sistema construtivo e quantidade de dormitórios continua

	UR	Peso ⁶⁴	Reais ⁶⁵	UR	Peso	Reais	UR	Peso	Reais
Quantidade de dormitórios	2 dorm.			3 dorm.			4 dorm.		
Metragens habitacionais de referência	55 m ² ⁶⁶			70 m ²			85 m ²		

⁶³ Tradução livre: Para calcular o número de dormitórios necessários se aplicarão os seguintes critérios: a) será atribuído um dormitório por casal; b) ao restante dos componentes será atribuído dormitórios separando os sexos e admitindo até duas pessoas por dormitório, quando sejam maiores de 6 anos, e até três quando tenham até 6 anos; c) a regulamentação estabelecerá exceções a esta norma e em particular a possibilidade para os casais jovens de estabelecer uma previsão do futuro crescimento da família.

⁶⁴ Foi utilizada a calculadora do MVOTMA para conversão da UR em peso uruguaio, em que a conversão em 12 de janeiro de 2020 um UR equivalia a 1.198,78 pesos uruguaios.

⁶⁵ As cotações foram feitas a partir da conversão do peso uruguaio em real em ferramenta disponibilizada no Banco Central do Brasil com cotação do dia 10 de janeiro de 2020, em que um real equivalia a 9,1743 pesos uruguaios.

⁶⁶ A título comparativo, a área mínima definida pela Caixa Econômica Federal era de 42m² com área útil de 37m², que se tornou o paradigma na produção habitacional no Programa Minha Casa Minha Vida na faixa de renda de até de 3 salários mínimos. Algumas experiências do PMCMV-E realizaram empreendimentos com área superior a esse padrão, por exemplo, os empreendimentos “Colinas da Oeste”, “União da Juta” e “Paulo Freire” tiveram as áreas de respectivamente 56m², 65m² e 56m² (LAGO, 2011, p. 12).

Tabela 4 - Valores de taxaço (UR) segundo sistema construtivo e quantidade de dormitórios conclusão

<i>Sistema-Empresa</i>									
Intelitec – Vudater	1.640	1.965.999,2	214.097,31	1.975	2.367.590,5	257.830,60	2.310	2.769.181,8	301.563,89
Deflorenia – Doviland	1.850	2217743	241.512,21	2.230	2673279,4	291.120,12	2.610	3128815,8	340.728,04
GIW – Green Intelligent Wall									
SPM – Montfrio									
Crupe System – ANB	2.100	2.517.438	274.148,99	2.500	2.996.950	326.367,85	2.950	3.536.401	385.114,06
RST – FORTIGA L	2.250	2.697.255	293.731,06	2.750	3.296.645	359.004,64	3.210	3.848.083,8	419.056,32
SCT (Sist. Const. Tradicional)	2.450	2.937.011	319.840,49	3.000	3.596.340	391.641,42	3.700	4.435.486	483.024,42
Observa��o: Os valores incluem os alicerces, infraestrutura interna ao prédio, <i>sum</i> , honorários profissionais e terreno.									
Subsídio de capital para edifica��es em altura (acesso a unidades habitacionais com altura superior ou igual a 10 metros)							250 UR	299.695	32.636,78
Adicional por espaço de estacionamento coberto no edifício							300 UR	359.634	39.164,14
Adicional por cada habita��o em <i>reciclaje</i>							300 UR	359.634	39.164,14

Fonte: Traduzido de MVOTMA (2019, p. 5)

Desse modo, verifica-se que, na política de cooperativismo habitacional uruguaia, os valores de financiamento têm são determinados com base no sistema construtivo, possibilitando a elei  o da técnica mais adequada   realidade local, o tamanho do imóvel e o número de dormitórios, que pode se adaptar às distintas necessidades das famílias.

Nas cooperativas de usuários, a hipoteca    nica, da qual    titular a cooperativa, que assume a condi  o de devedora perante o banco. Já nas cooperativas de propriedade de adjudica  o diferida o devedor    a cooperativa até o momento em que o sócio recebe a propriedade. Enquanto nas cooperativas de proprietários de entrega imediata, cada beneficiário    titular de sua unidade habitacional (ALTOBERRO, 2008, p. 72).

As cooperativas habitacionais inscritas no Registro do *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente* - MVOTMA poderão efetuar a integração de partes sociais mediante a retenção nas empresas e organismos públicos e privados até 20% das remunerações que correspondam a seus sócios ou ex-sócios por cotas de subscrição ou dívidas contraídas por eles com a sociedade. A retenção pode ser aplicada para o pagamento de dívidas contraídas pelos sócios ou ex-sócios, relativas à amortização, integração de fundos especiais, subscrição das cotas de poupança e qualquer outro propósito estabelecido pelos órgãos competentes da cooperativa. Para aplicação da retenção, a cooperativa deve solicitar a autorização da *Auditoría Interna de la Nación*. Em decorrência da omissão de empresas, organismos públicos e privado em efetuar a medida, o MVOTMA pode aplicar multa entre cinco até dez vezes o montante correspondente à retenção (URUGUAI, 2012, artigo 62).

A modalidade de cooperativas de usuários, em que a cooperativa é que detém a propriedade coletiva enquanto os cooperados são titulares do direito de uso e gozo, possibilita que o financiamento habitacional seja coletivo, portanto, é a cooperativa que é titular do financiamento perante o banco, cuja garantia adotada é a hipoteca. Mas ainda assim a cooperativa diante da inadimplência dos sócios pode se valer tanto da sua exclusão da cooperativa quanto da retenção. A questão dos mecanismos de execução da inadimplência das cotas de financiamento será tratada novamente no último capítulo, mediante o contraste com a realidade brasileira. De qualquer forma, para a garantia do pagamento do financiamento é fundamental a existência de subsídios determinados pelo Estado, que serão expostos no próximo subitem.

4.3.1 Subsídios destinados às cooperativas habitacionais

O subsídio habitacional é concebido como ajuda estatal direta aplicada a uma família para que esta possa acessar a habitação, sem a necessidade de restituição. Os subsídios podem ser concedidos das seguintes formas, inclusive aplicados de forma combinada:

- A) Contribuciones em dinero, especie o mano de obra para la construcción, mejora, ampliación o adquisición de una vivienda y el correspondiente terreno. Dichos subsidios se entenderán como subsidios directos de capital.
- B) Contribuciones al pago de cuotas de amortización e intereses de préstamos, destinados al acceso o a la permanencia de una familia a una vivienda adecuada en las condiciones establecidas en la presente ley. Dichos subsidios se entenderán como subsidios a la cuota de amortización.
- C) Fijación de alquileres inferiores a los que corresponderían para la recuperación de las inversiones realizadas en la vivienda por concepto de terreno, construcción y

obras complementarias. Esta forma estará restringida a inmuebles propiedad de organismos de derecho público.

- D) Contribuciones al pago de alquileres de viviendas de propiedad privada, arrendadas por familias cuyas características se establezcan en los Planos Quinquenales de Vivienda.
- E) Prestación de servicios gratuitos como el suministro de proyectos tipo, la asistencia técnica a la construcción, la no contabilización de costos administrativos en el valor de la vivienda y la asistencia social (URUGUAI, 2017, p. 2 e 3, artículo 4º)⁶⁷.

Os subsídios de capital beneficiarão à cooperativa, por isso, não serão integrados às partes sociais dos cooperados (URUGUAI, 2012, p. 23, artigo 55). Também deverão constar o montante do subsídio, a proporção que representa no valor total da habitação e seu prazo de vigência no título de propriedade. A moradia não pode ser vendida, alugada nem cedida durante o prazo de vigência estabelecido a partir da ocupação da habitação pelo adjudicatário, sem reembolsar previamente o organismo responsável pelo subsídio reajustado. Este reembolso poderá ser substituído pela aplicação do valor total de aquisição de uma nova moradia, mediante prévia aprovação de suas características pelo MVOTMA (URUGUAI, 2017, p. 5, artigo 6º).

A *Ley de Vivienda* definiu uma porcentagem máxima de afetação dos rendimentos da família para que possa acessar financiamento do *Fundo Nacional de Vivienda*:

Artículo 35 – Ninguna persona podrá recibir del Fondo Nacional de Vivienda, préstamos de vivienda cuyo servicio de amortizaciones e intereses supere el 20% (veinte por ciento) de los ingresos nominales totales de la familia.

Si posteriormente, por defecto del reajuste o por la evolución de los ingresos familiares el servicio (pago de la cuota) llegara a representar más del 30% (treinta por ciento) de los ingresos totales, el deudor tendrá derecho a acogerse a las soluciones que la reglamentación establezca con el objeto de no superar esta proporción. Esas soluciones podrán basarse en extensiones del plazo, hasta un máximo de treinta y cinco años, en el cambio de vivienda, o en el otorgamiento de subsidios, según se requiera en cada caso. La extensión del plazo se documentará mediante acta que se inscribirá en el Registro de Hipotecas, sin cargo alguno, dándole nueva fecha a la inscripción para el cómputo de sus plazos de caducidad.

⁶⁷ Tradução livre: a) contribuições em dinheiro, espécie ou mão de obra para a construção, melhoria, ampliação ou aquisição de habitação ou o correspondente terreno. Esses subsídios são entendidos como subsídios diretos de capital; b) contribuições ao pagamento de cotas de amortização e juros do empréstimo, destinados ao acesso ou a permanência de uma família a uma habitação adequada nas condições estabelecidas na presente lei. Esses subsídios são compreendidos como subsídios à cota de amortização; c) fixação de alugueis inferiores ao que corresponderiam para a recuperação de investimentos realizados na moradia para custear o terreno, construção e obras complementares. Esta forma restringe-se aos imóveis de propriedade de organismos de direito público; d) contribuições ao pagamento de alugueis de habitação de propriedade privada, arrendadas por famílias cujas características sejam estabelecidas nos Planos Quinquenais de Habitação; e) prestação de serviços gratuitos como o abastecimento de projetos tipo, a assistência técnica à construção, a não contabilização de custos administrativos no valor da habitação e a assistência social.

Para las cooperativas de vivienda esta condición se aplicará a cada uno de los socios o al conjunto de ellos según tengan calidad de deudor cada uno de los referidos socios o la cooperativa (URUGUAI, 1968, online)⁶⁸.

Esse artigo estabelece uma restrição em relação às famílias que podem obter empréstimos do *Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización* (FONAVIyUR), determinando que apenas podem acessá-lo as famílias que possam pagar o empréstimo, restringindo para que aquelas que podem comprometer até 20% do seu rendimento (ENFORMA, 2018, p. 4). Dessa forma, limitando o universalismo presente no artigo 1º da referida lei, que dispõe que “toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley”⁶⁹(URUGUAI, 1968, online).

Em janeiro de 1973 foi promulgada a Lei 14.105, que estabelecia o mecanismo de subsídio para as famílias cujo comprometimento com o financiamento habitacional ultrapassasse 30% do rendimento familiar. O marco legislativo determinava faixas de renda, que dispunha o quanto cada uma delas poderia dispendar com o pagamento de amortização. Inclusive prevendo que nas cooperativas de ajuda mútua, os núcleos familiares das categorias A e B poderiam acessar as soluções estabelecidas, caso a afetação dos rendimentos ultrapassasse a porcentagem máxima correspondente (ENFORMA, 2018, p. 5 e 6). Contudo, o Poder Executivo não regulamentou a lei, cuja aplicação ficou ainda mais limitada com o advindo da ditadura. Posteriormente, em 1992, a Lei 14.105 foi derogada tacitamente no governo Lacalle.

Durante anos FUCVAM lutou “por la existencia de un mecanismo que evite perder la vivienda por la imposibilidad de pagarla, debido a las fluctuaciones económicas que viven las

⁶⁸ Tradução livre: Artigo 35 – Nenhuma pessoa poderá receber do Fundo Nacional de Habitación, empréstimos de moradia cujos serviços de amortização e juros superem 20% dos rendimentos nominais totais da família. Se posteriormente por defeito do reajuste ou por evolução dos rendimentos familiares o serviço (pagamento da cota) chegasse a representar mais de 30% (trinta por cento) dos rendimentos totais, o devedor terá direito a valer-se das soluções que a regulamentação estabeleça com o objeto de não superar esta proporção. Essas soluções poderão basear-se em extensões do prazo, até 35 anos, na troca de habitação, ou na concessão de subsídios, segundo se requeira em cada caso. A extensão do prazo será documentada mediante ata que se inscreverá no registro de hipotecas, sem custo algum, designando nova data na inscrição para computar os prazos de caducidade. Para as cooperativas habitacionais esta condição se aplicará a cada um dos sócios ou ao conjunto deles caso tenham qualidade de devedor cada um dos referidos sócios ou a cooperativa.

⁶⁹ Tradução livre: toda família, quaisquer sejam seus recursos económicos, deve poder acessar a uma moradia adequada que cumpra com o nível mínimo habitacional definido nessa lei.

familias fruto de las inestabilidad del sistema”⁷⁰(ENFORMA, 2018, p. 7). Ainda que existam outros tipos de subsidios não solucionam o problema da família que não dispõem de condições financeiras pagar a cota de amortização (ENFORMA, 2018, p. 7).

Uma das formas de tornar mais acessível o financiamento foi baixar a taxa de juros para 2%, o que implica em uma taxa subsidiada. Como ainda permaneciam famílias que não tinham condições financeiras de custear a cota de amortização, as cooperativas por decisão coletiva decidiram subsidiar esas cotas, “encontrándose hoy endeudados con sus compañeros. Esto sí genera situaciones de discriminación, pues siempre hay algún socio que las señala con el dedo diciendo ‘a esto-as les pagamos la casa nosotros’”⁷¹(ENFORMA, 2018, p. 10).

As cooperativas podem utilizar-se do fundo de socorro destinado a cobrir as dificuldades financeiras dos sócios, caso ocorra em razão de causas que não lhe sejam imputáveis, se o inadimplemento não for considerado justificado poderá ensejar o *desalojo* (despejo). Portanto, a finalidade do fundo é:

cobrir as prestações devidas por uma família em situação de desemprego ou enfermidade. Funciona como um seguro comunitário, capaz de atender as necessidades econômicas de uma família vulnerabilizada socialmente com mais agilidade do que um programa assistencialista e com mais eficiência do que as precauções dos contratos privados. Isto se dá porque o pagamento dos juros e a amortização do financiamento habitacional é uma responsabilidade da cooperativa, isto é, é uma responsabilidade solidária de seus associados e não de cada um deles isoladamente (BARAVELLI, 2006, p. 70).

Para a FUCVAM, “el subsidio a la cuota, o subsidio a la permanencia, es la única herramienta para asegurar a las familias su permanencia en la vivienda, más allá de las dificultades económicas que atraviese”⁷²(ENFORMA, 2018, p. 8). Inicialmente o subsídio à cota foi criado pela *Reglamentación de Préstamos* de 2008 e posteriormente previsto na Lei nº 19.588/2017 (ENFORMA, 2018, p. 8).

Em 2008 e 2011, a FUCVAM firmou diversos convênios com o MVOTMA que tratavam do subsídio à cota, inclusive incluindo cooperativas construídas antes de 2008. Nessas diversas regulamentações apesar do subsídio à cota, a taxa de juros é equivalente ao

⁷⁰ Tradução livre: pela existência de um mecanismo que evite perder a moradia pela impossibilidade de pagá-la, devido às flutuações econômicas que vivem as famílias resultado da falta de estabilidade do sistema.

⁷¹ Tradução livre: encontram-se hoje endividados com seus companheiros. Isso sim gera situações de discriminação, pois sempre há alguns sócios que lhes discriminam dizendo ‘a estes nós pagamos a casa’.

⁷² Tradução livre: o subsídio à cota, o subsídio à permanência é a única ferramenta para assegurar às famílias sua permanência na habitação, mais além das dificuldades econômicas que atravesse.

do mercado, de forma que uma das pautas de FUCVAM é que a taxa de juros seja de 2% (ENFORMA, 2018, p. 11).

A partir da aprovação do subsídio à cota eliminou-se a renda mínima, já que anteriormente os cooperados deviam ter rendimento acima de 30 UR, os cooperados apenas devem ter rendimento inferior a 60 UR para terem acesso ao subsídio (ENFORMA, 2018, p. 12). Os empréstimos do MVOTMA deverão considerar os seguintes rendimentos familiares como requisito de acesso:

Tabela 5 - Rendimento máximo do lar em UR por quantidade de integrantes

Quantidade de Integrantes	Rendimento máximo do lar em UR
1	40
2	60
3	72
4	84
5 ou mais	96

Fonte: MVOTMA (2017, p. 2)

Toda solicitação de subsídio deve ser aprovada pela assembleia geral da cooperativa para cada família, sendo que pode ser solicitado a qualquer momento pelo cooperado. Caso a cooperativa entre em mora por não pagar a cota correspondente por três meses consecutivos o subsídio é perdido, devendo regularizar o pagamento para só então poder acessar os subsídios novamente. Após a constatação de não veracidade da declaração de rendimentos, o sócio perderá automaticamente o subsídio. Se houver reiteradas declarações fraudulentas ou caso grave, a cooperativa também pode ser sancionada, impedindo a concessão de subsídios para todos os cooperativistas vinculados àquela organização. Considera-se que a cooperativa ao apresentar a solicitação do sócio já avaliou a declaração de rendimento, constituindo-se como garantidor solidário da declaração (ENFORMA, 2018, p. 14 e 16).

A cooperativa com famílias com a cota subsidiada deve pagar a diferença entre o valor total da amortização e os subsídios aceitos inicialmente por *Agencia Nacional de Vivienda* – ANV. A partir da aceitação de ANV já são aplicados os subsídios, que posteriormente são ratificados por MVOTMA. O subsídio é solicitado pela cooperativa, que deve transferir ao sócio que o solicitou que não pode dar outra destinação (ENFORMA, 2018, p. 15).

A ANV calcula o subsídio para incluir no sistema para *Subsidio Temporal* (ST) com validade de três meses. A diferença entre o valor concedido e a cota que deveria ser paga fica retida em um *Subsidio Acumulable* (SA), equivalente a uma dívida, até que MVOTMA emita uma resolução sobre o tema. Caso o MVOTMA defira o *Subsidio Permanente* (SP) a dívida é eliminada, porém, caso haja negativa pelo ministério, o *Subsidio Acumulable* deve ser pago, no caso de não pagamento pelo sócio será incluída na conta a ser paga pela cooperativa. A partir desse momento a cota será emitida sem considerar o subsídio não aceito (ENFORMA, 2018, p. 18 e 19).

Caso o cooperado com subsídio se retire da cooperativa, o Estado custeia o restante para amortizar, a fim de não gerar dívida. O capital social é calculado como se o sócio tivesse pago a cota completa. Além disso, há necessidade de renovação do subsídio para sua validade não expirar. Caso a renda seja modificada em aproximadamente 50% da renda declarada, o subsídio deve ser modificado, ainda antes de seu vencimento. Se a modificação for uma ampliação na renda e não for declarada no momento da mudança, o MVOTMA poderá solicitar o pagamento a partir do momento em que houve aumento no rendimento familiar (ENFORMA, 2018, p. 21).

A cota de amortização pode ser distribuída entre os cooperativistas de duas formas: todos pagam a mesma cota-parte do montante de amortização e pagamento da cota-parte em função do tamanho de cada unidade habitacional, estabelecendo valores específicos para cada tipologia (ENFORMA, 2018, p. 26 e 27).

No tocante à determinação do quanto efetivamente pode pagar cada família há cooperativas que estão sujeitas às determinações da Regulamentação de 2008 e do Convênio Fide 1 e outras submetidas à Regulamentação 1994 e Convênio 2008 (ENFORMA, 2018, p. 29).

Em ambas as regulamentações, a cota a ser paga por cada família é calculada conforme seu rendimento e a composição do núcleo familiar. Esse mecanismo de subsídio permite que cada família pague segundo suas possibilidades e que a diferença entre o que pode pagar e o que deve pagar seja coberta pelo *Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización*. O cálculo é feito da seguinte maneira: a renda líquida total familiar é dividida pelo número de integrantes até um total de três, pois a partir de quatro membros cada um considera-se no valor de 0,6. Esse valor estabelece quanto cada integrante deve pagar por mês (ENFORMA, 2018, p. 29 e 30).

Esse valor deve ser comparado com a tabela correspondente à regulamentação utilizada. Caso o montante de dinheiro que a família disponha seja inferior ao pagamento da amortização pagará o valor máximo de rendimento que pode ser afetado com a habitação e o valor restante para completar a cota de amortização será o subsídio. Porém, se o valor que pode dispor for superior pagará integralmente a cota de amortização (ENFORMA, 2018, p. 30 e 31). A cooperativa também pode solicitar subsídios especiais por doença, caso integrantes da família tenham gastos de saúde extraordinários. Nessas situações serão subtraídos 50% das despesas com tratamento médico do rendimento líquido para cálculo de subsídio (ENFORMA, 2018, p. 36).

O subsídio à cota é aplicado à habitação que a família deveria ocupar conforme a composição do núcleo familiar e não em relação à habitação que realmente reside. Consequentemente deverá pagar a amortização de eventual quarto adicional (ENFORMA, 2018, p. 35).

A afetação dos rendimentos por núcleo familiar para as cooperativas submetidas à Regulamentação de 2008 e Convênio Fide 1 pode ser verificada na tabela que se segue:

Tabela 6 - Afetação dos rendimentos do núcleo familiar na Regulamentação de 2008 e Convênio Fide 1

Porcentagem máxima de afetação dos rendimentos do núcleo familiar	Rendimentos <i>per capita</i> segundo integrantes do núcleo familiar		
	1 integrante	2 integrantes	3 integrantes
0%	0 a 3,0 CBA	0 a 1,5 CBA	0 a 1,0 CBA
10%	3,1 a 5,0 CBA	1,5 a 3,0 CBA	1,1 a 2,5 CBA
14%	5,1 a 7,0 CBA	3,1 a 4,5 CBA	2,6 a 3,5 CBA
18%	7,1 a 9,0 CBA	4,6 a 6,0 CBA	3,6 a 4,5 CBA
21%	9,1 a 11,0 CBA	6,1 a 7,5 CBA	4,6 a 5,5 CBA
25%	Más de 11,0 CBA	Más de 7,5 CBA	Más de 5,5 CBA

Observação: para considerar os rendimentos *per capita* dos lares com mais de três integrantes será computado 0,6 por cada integrante adicional

Fonte: URUGUAI (2017, p. 4)

Já para as cooperativas submetidas à Regulamentação 1994 e ao Convênio 2008 deve-se observar a tabela a seguir para aferir a afetação máxima dos rendimentos familiares para financiamento habitacional:

Tabela 7 - Afetação de rendimentos por núcleo familiar na Regulamentação 1994 e no Convênio 2008

Afetação	Rendimentos por integrante
0%	0 a 1 CBA
8%	Entre 1 CBA e média (CBA+CBT)/2
14%	Entre quantia anterior e CBT
25%	Mais de 1,00 CBT

Fonte: ENFORMA (2018, p. 33)

Os rendimentos familiares foram definidos com base nos rendimentos familiares totais do núcleo familiar e a quantidade de integrantes, conforme a *Canastra Básica de Alimentación* - CBA e a *Canastra Básica Total* - CBT, estabelecidas pelo *Instituto Nacional de Estadística* (INE).

A *Canastra Básica de Alimentación* configura-se como a linha da indigência e é calculada distintamente para Montevidéu, o interior urbano e o interior rural. É fundamental considerar essas diferenças regionais para que a política pública seja implantada de forma mais equitativa. Dessa forma, a tabela a seguir trata dos valores em dezembro de 2019 em peso uruguaio e também em real, a fim de traçar possíveis paralelos com a realidade brasileira.

Tabela 8 - CBA para Montevidéu, Interior Urbanos e Interior Rural em dezembro de 2019

Mês/ano	Montevidéu		Interior Urbano		Interior Rural	
	CBA (peso)	CBA (real) ⁷³	CBA (peso)	CBA (real)	CBA (peso)	CBA (real)
Dez/19	3.854,87	419,79	3.552,42	386,85	3.188,83	347,26

Fonte: INE (2019)

Já a *Canastra Básica Total* configura-se como a linha da pobreza e seus valores em dezembro de 2019 podem ser vislumbrados na tabela a seguir:

Tabela 9 - CBT para Montevidéu, Interior Urbano e Interior Rural em dezembro de 2019

Mês/ano	Montevidéu		Interior Urbano		Interior Rural	
	CBT (peso)	CBT (real) ⁷⁴	CBT (peso)	CBA (real)	CBA (peso)	CBA (real)

⁷³ As cotações foram feitas a partir da conversão do peso uruguaio em real em ferramenta disponibilizada no Banco Central do Brasil com cotação do dia 10 de janeiro de 2020, em que um real equivalia a 9,1743.

⁷⁴ As cotações foram feitas a partir da conversão do peso uruguaio em real em ferramenta disponibilizada no Banco Central do Brasil com cotação do dia 10 de janeiro de 2020, em que um real equivalia a 9,1743.

Tabela 10 - CBT para Montevidéu, Interior Urbano e Interior Rural em dezembro de 2019

Dez/19.	14.499,21	1.578,96	9.384,65	1.021,98	6.441,64	701,49
---------	-----------	----------	----------	----------	----------	--------

Fonte: INE (2019)

Portanto, o subsídio à cota é um importante mecanismo para possibilitar que famílias de renda muito baixa possam acessar financiamento habitacional, já que o Estado mediante recursos do *Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización* pagava a parte da cota de amortização que ultrapassasse a afetação dos rendimentos familiares. Portanto, foi fundamental para não gerar uma dívida para a cooperativa, a família nem uma ampliação do prazo de pagamento (ENFORMA, 2018). Além do financiamento, a garantia do acesso à terra é fundamental para a implantação de unidades habitacionais pelas cooperativas, por isso, no próximo item será descrito o modo de concessão de terras públicas para o cooperativismo habitacional.

4.4. A concessão de terras públicas para as cooperativas habitacionais

No período anterior à ditadura de 1973, as cooperativas tinham a possibilidade de acessar a carteira de terras da *Dirección Nacional de Vivienda* - DINAVI (GHILARDI, 2017b, p. 53), composta por imóveis que pertenciam ao BHU, a outros órgãos públicos e terrenos obtidos com a execução de créditos morosos de bancos privados que quebraram (GONZÁLEZ; NAHOUM, 2012, apud Mendive, 2013, p. 4), bem como de imóveis comprados diretamente pelo Estado (SOLANAS DOMÍNGUEZ, 2016, p. 241).

Como os terrenos aptos à habitação que pertenciam ao Estado foram se esgotando, a DINAVI foi adquirindo outros terrenos, mediante compra e expropriação. A partir da Lei nº 14.282/74, todos os órgãos do Estado, governos departamentais, *entes autónomos* e *servicios descentralizados* deveriam enviar a lista de completa das propriedades não ocupadas pelo Estado para poderem ser alienados à DINAVI (URUGUAI, 1974). Essa carteira de terras de DINAVI desapareceu com a ditadura e permaneceu como uma reivindicação do movimiento cooperativista (NAHOUM, 2008c, p. 191). A experiência da carteira de terras só foi retomada na Intendência de Montevidéu, na década de 1990 e nacionalmente apenas em 2008, ambas as iniciativas ocorreram em governos da Frente Ampla. Por isso, os próximos itens se destinarão a descrever a carteira de terras da Intendência de Montevidéu, pois ainda que existam outros governos departamentais com carteiras de terras eles não adquiriram a mesma relevância do que a de Montevidéu, e a carteira nacional.

4.4.1 Carteira de Terras da Intendência de Montevidéu

Na década de 1990, com a vitória da Frente Ampla na Intendência de Montevidéu, foi criada a Carteira Municipal de Terras para Habitação, destinada para promoção de reassentamentos, regularização fundiária e políticas de ajuda mútua e autoconstrução. As unidades habitacionais deveriam ser construídas com materiais duráveis e em região dotada de serviços públicos (JESICA MAGRI, 2015, p. 165). Os beneficiários deveriam ter carências graves de moradia, os rendimentos do núcleo familiar não podem ultrapassar três salários mínimos nacionais para a concessão de uso do terreno e cinco para alienação e há critérios de preferência para grupos organizados (PIAZZA, 2005, p. 86).

Os terrenos disponibilizados pela carteira de terras podem ser alienados para a destinação de programas habitacionais em modalidades de crédito que requeiram a propriedade do terreno e que incluam o custo da terra. Nos demais casos é realizada a concessão da posse dos imóveis por um período de 20 anos, em que o destinatário é encarregado do cuidado do terreno. Há possibilidade de renovação, desde que as condições que o motivaram se mantenham e o destinatário cumpra com as condições estabelecidas. Em decorrência da não renovação, o beneficiário terá direito a receber pelas melhorias realizadas no imóvel, caso não esteja satisfeito com a compensação pecuniária poderá recuperar os materiais utilizados (MONTEVIDÉU, 1990, p. 141).

Excepcionalmente por razões devidamente fundamentadas poderá ser admitida outras hipóteses de alienação do imóvel, que sempre ocorrerá por um valor fixado. As condições de posse do imóvel são as seguintes:

En el caso de terrenos para los que se hubiera concedido la tenencia, en las condiciones establecidas en el artículo 5º, los beneficiarios abonarán, durante el lapso que dure la adjudicación, una tasa mensual por concepto de servicios, equivalente a un 2 (dos) por ciento de 3 (tres) salarios mínimos nacionales. Si los ingresos familiares totales del beneficiario estuvieran comprendidos entre 1 (un) y 2 (dos) salarios mínimos nacionales, se reducirá esa tasa al 1 (un) por ciento de dichos ingresos, y si los mismos fueran inferiores a 1 (un) salario mínimo nacional, se lo exonerará del pago de la referida tasa.

Si posteriormente a la adjudicación los ingresos del núcleo familiar beneficiario variaran en más o en menos, se modificará el monto de la tasa de servicio de manera que se ajuste a lo dispuesto en el inciso anterior (MONTEVIDÉU, 1990, p. 142)⁷⁵.

⁷⁵ Tradução livre: No caso dos terrenos que tiverem concedido a posse, nas condições estabelecidas pelo artigo 5º, os beneficiários durante o tempo que dure a adjudicação irão pagar uma taxa mensal relativa à serviços, equivalente a 2% de três salários mínimos nacionais. Se os rendimentos familiares totais do beneficiário estiverem compreendidos entre 1 e 2 salários mínimo nacionais, a taxa será reduzida a 1% desses rendimentos, e

A concessão da posse da terra possibilita que o adjudicatário não disponha de seus próprios recursos econômicos para custear a terra, voltando todos os seus esforços para a construção e melhoramento da habitação, inclusive o usuário não paga *contribución inmobiliaria*, equivalente ao Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU no Brasil. Ainda que para haver a concessão é necessário consenso entre distintos órgãos governamentais para autorizar a transferência (PIAZZA, 2005, p. 68 e 69).

No caso de falecimento do titular de direitos, os herdeiros que integrem o núcleo familiar do falecido e que habitavam com ele no momento do falecimento deverão designar um deles para assinar um novo convênio com a Intendência Municipal em um prazo de 30 dias, que será considerado uma continuação do convênio original, de modo que o prazo de sua vigência é o necessário para completar o prazo previsto inicialmente (MONTEVIDÉU, 1990, p. 142).

Os direitos concedidos aos beneficiários não poderão ser transferidos a terceiros por um período de cinco anos a partir do momento de sua concessão. Após esse período as transferências são submetidas à aprovação da Intendência Municipal, que deverá observar se os objetivos sociais se mantêm, tanto referente aos novos destinatários quanto ao caráter não lucrativo da transação. No caso de adjudicação a grupos organizados, as transferências a terceiros devem contar com a aprovação do grupo respectivo (MONTEVIDÉU, 1990, p. 142).

O Setor de Terras de Montevideu deverá realizar um inventário das terras de propriedade municipal passíveis de serem utilizadas para a habitação (MONTEVIDÉU, 1990, p. 143). Os instrumentos utilizados pela Intendência Municipal de Montevideu são os seguintes:

La Intendencia Municipal de Montevideo, a iniciativa del Sector Tierras y para el cumplimiento de los cometidos de éste podrá:

- a) adquirir por compra o – si fuere necesario- por expropiación, o por canje con otros organismos públicos y con personas privadas físicas o jurídicas, terrenos ubicados en el Departamento de Montevideo que cumplan con las condiciones establecidas en el Art. 3°.
- b) Recuperar terrenos de propiedad municipal cuyo uso haya sido otorgado a instituciones públicas o privadas que no hayan cumplido con las condiciones pactadas en la concesión, o que no requieran ya la utilización de los mismos, que

se os mesmos foram inferiores a um salário mínimo nacional será exonerado do pagamento da referida taxa. Caso posteriormente à adjudicação os rendimentos do núcleo familiar beneficiário variarem será modificada a taxa de serviço de modo que se ajuste ao que foi determinado no inciso anterior.

cumplan con las condiciones establecidas en el Art. 3 y que puedan ser empleados para los fines previstos en el presente Decreto;

c) Desafectar de los usos previstos y destinar a programas de construcción de viviendas, terrenos de propiedad municipal, previo informe favorable de la División Proyectos y Obras del Departamento de Planeamiento Urbano, y contando con la anuencia de la Junta Departamental;

d) Adjudicar terrenos a personas o grupos que cumplan con las condiciones del presente Decreto, dentro de las normas previstas por el mismo;

e) Establecer, a propuesta del Sector Tierras y con base en lo establecido en el Art. 8° los criterios en función de los cuales se procederá a la adjudicación de los terrenos en el marco de la operatoria del presente Decreto;

f) Realizar convenios con organizaciones sociales que acrediten poseer Personería Jurídica, a efectos del cumplimiento de los objetivos previstos para la actuación del Sector Tierras por el presente Decreto;

g) Igualmente podrá disponer de los predios propiedad municipal, que sean aptos para la construcción de viviendas, no se requieran para otros usos prioritarios, y expresamente se le asigne a efectos de cumplir con su operatoria;

h) Asimismo dispondrá de los predios que cumplan con las condiciones referidas en el literal anterior y que se obtengan como resultado de ejecuciones judiciales u otro tipo de acciones promovidas por la Intendencia Municipal de Montevideo para el cobro de adeudos que sus propietarios tuvieron con la misma (MONTEVIDÉU, 1990, p. 145)⁷⁶.

Após dez anos de funcionamento da carteira de terra observou-se o esgotamento de terras públicas, havendo a necessidade de compra de imóveis no setor privado (JESICA MAGRI, 2015, p. 165), porém, não é possível afirmar que houve uma reforma fundiária no Uruguai, já que não houve a expropriação de imóveis de particulares, apenas a destinação dos bens que já pertenciam ao poder público. As fontes de recursos para a Carteira de Terras são:

⁷⁶ Tradução livre: A Intendência Municipal de Montevideú, mediante a iniciativa do Setor de Terras para o cumprimento de seus objetivos poderá: a) adquirir por compra ou se for necessário expropriação, ou por permuta com outros entes públicos e com pessoas privadas físicas e jurídicas, terrenos localizados no Departamento de Montevideú, que cumpram com as condições estabelecidas no artigo 3°; b) recuperar terrenos de propriedade municipal cujo uso tenha sido concedido a instituições públicas ou privadas que não cumpram com as condições pactuadas na concessão ou que não requeiram nesse momento a sua utilização, que observem as condições estabelecidas no artigo 3 e que possam ser empregadas para os fins previstos no presente decreto; c) desafetar dos usos previstos e destinar aos programas de construção de moradias, terrenos de propriedade municipal, após relatório favorável da divisão de projetos e obras do departamento de planejamento urbano e contando com a anuência da junta departamental; d) adjudicar terrenos a pessoas ou grupos que cumpram com as condições do presente decreto, dentro das normas previstas no mesmo; e) estabelecer a proposta do setor de terras e com base no estabelecido no artigo 8° os critérios em função dos quais se procederá a adjudicação dos terrenos no marco da operatoria do presente decreto; f) realizar convênios com organizações sociais com personalidade jurídica, a fim de cumprir os objetivos previstos para a atuação do setor de terras por este decreto; g) igualmente poderá dispor dos prédios de propriedade municipal, que sejam aptos para a construção de unidades habitacionais, que não se requeiram para outros usos prioritários e expressamente atribuídos a fim de cumprir com seu modo de operar; h) também poderá dispor de prédios que cumpram com as condições referidas anteriormente e que obtenham como resultado de execuções judiciais ou outro tipo de ações promovidas pela Intendência Municipal de Montevideú para a cobrança de dívidas que os proprietários tenham com a mesma.

La Intendencia Municipal de Montevideo dispondrá de las siguientes fuentes de recursos, que se destinarán a la Cartera de Tierras para Vivienda:

- a) la asignación presupuestal que se le otorgue;
- b) los reintegros de las operaciones que realice el Sector, en lo que se refiere a enajenaciones y el producido del cobro de las tasa de servicios previstas en el Art. 9º del presente Decreto;
- c) el producido de la venta de inmuebles que integren la Cartera de Tierras para Viviendas, que pudieran realizarse a terceros no elegibles para operar en este sistema, de acuerdo con lo previsto por el Art. 12, literal b) III) de este Decreto;
- d) el producido de las enajenaciones de otros predios de propiedad municipal que la Junta Departamental destine expresamente a este fin;
- e) las donaciones o legados efectuados a la Intendencia Municipal de Montevideo con destino Cartera de Tierras;
- f) los préstamos internacionales concertados eventualmente por la Intendencia Municipal de Montevideo con destino a la misma (URUGUAI, 1990, p. 145)⁷⁷.

A adjudicação dos terrenos é realizada por meio de convênios entre a Intendência e as federações de cooperativas (FUCVAM e FECOVI), em que os terrenos são oferecidos às federações, as quais decidem as cooperativas filiadas que irão acessar ao imóvel, de forma a observar um procedimento aprovado pela Intendência. Portanto, não há alocação direta pela Intendência à cooperativa, que é realizada por meio da federação correspondente, pois inclusive a custódia do terreno é concedida à federação e não à cooperativa a que o prédio é destinado (MENDIVE, 2013, p. 11).

A Carteira de Terras também é composta por terrenos e imóveis passíveis de reabilitação urbana, que são colocados à disposição dos projetos de habitação de interesse social, sendo que as cooperativas habitacionais são uma das principais destinatárias (SOLANAS DOMÍNGUEZ, 2016, p. 53). Dessa forma, a *Cartera de fincas* possibilitava que as cooperativas pudessem acessar imóveis residenciais em áreas centrais, propiciando o

⁷⁷ Tradução livre: A Intendência Municipal de Montevideu irá dispor das seguintes fontes de recursos, que serão destinados para a Carteira de Terras para Habitação: a) alocação de orçamento que lhe seja destinada; b) reembolsos das operações realizadas pelo setor, relativas às alienações e cobrança de taxas de serviço previstas no artigo 9º do presente decreto; c) venda de imóveis que integrem a carteira de terras para habitação que puderam ser realizadas a terceiros não qualificados para operar nesse sistema, de acordo com o previsto no artigo 12, alínea b) III deste decreto; d) alienações de outros prédios de propriedade municipal que a junta departamental destine expressamente a este fim; e) doações e heranças efetuadas à Intendência Municipal de Montevideu destinada à Carteira de Terras; f) empréstimos internacionais celebrados pela Intendência Municipal de Montevideu com destino à carteira de terras.

acesso e permanência da população de baixa renda na cidade consolidada (VALLES, 2008, p. 164).

A *Cartera de fincas* surgiu em 1998, a partir das experiências piloto de *reciclaje*, podendo ser adjudicadas às cooperativas de forma independente ou às federações de cooperativas para que possam gerir o empréstimo para construção da moradia nova ou operações de *reciclaje* (PIAZZA, 2005, p. 110).

Em 2009 foi criado o *Fondo Rotatorio Solidario para la Cartera de Tierras* - FOROSO, que é composto por dois integrantes de FUCVAM, dois integrantes de FECOVI e dois representantes da administração municipal, o que possibilitou envolver na gestão do banco de terras municipal as federações de cooperativas habitacionais. Inclusive permitindo a participação na definição dos rendimentos e do retorno dos recursos da conta extra-orçamentária, pois se as cooperativas cumprirem melhor os pagamentos dos terrenos alienados haverá maiores recursos no fundo para aquisição de novos imóveis para as cooperativas (MENDIVE, 2013, p. 14).

A estruturação do banco de terras da intendência de Montevidéu modificou a distribuição geográfica das cooperativas, que em um período de 10 anos passaram de três em cada cinco na capital para cada quatro de cinco (NAHOUM, 2008a, p. 191). Inclusive a carteira de terras de Montevidéu possibilitava a aplicação de um “subsídio urbano” para privilegiar a localização das cooperativas habitacionais nas regiões centrais da cidade (MENDIVE, 2013, p. 15). No período de 1990 a 2004 houve um subsídio de US\$ 1.200.000,00 da cidade com o intuito de manter a população em áreas centrais e intermediárias, que somente teriam acesso aos imóveis mais baratos situados na periferia (PIAZZA, 2005, p. 91).

Por isso, aproximadamente 2/3 das habitações construídas ou projetadas em imóveis cedidos pela carteira de Montevidéu às cooperativas localizam-se em áreas centrais e intermediárias, enquanto o restante situa-se em regiões periféricas com infra-estrutura urbana necessária de pavimentação e saneamento (PIAZZA, 2005, p. 91).

Durante o período de 1990 até 2012, a carteira de terras de Montevidéu concedeu 236 terrenos, dos quais a maioria foi alienada. Nesse período, a média de imóveis que foram concedidos foi de 12, porém, no período entre outubro de 2010 até outubro de 2012, esse número foi ampliado para 39 terrenos. No total foram concedidos 212 terrenos para as

cooperativas, dos quais 153 foram destinados para cooperativas de ajuda mútua, 25 para cooperativas de poupança prévia e 34 para cooperativas que não identificaram seu sistema (MENDIVE, 2013, p. 14).

Nesse sentido, no período entre 1990-2012, a atribuição de terrenos para cooperativas habitacionais representou 81% do total, sendo que nos dois últimos anos (2010 até 2012), a porcentagem destinada às cooperativas aumentou em 95%, sendo que FUCVAM capta 73% do total. No período de 2010 a 2012, o *Programa de Vivienda Sindical* de PIT-CNT obteve três terrenos que lhe foram atribuídos, mas firmou um convênio com a Intendência de Montevideu que lhe permitirá acessar uma quantidade maior de imóveis (MENDIVE, 2013, p. 14 e 15).

4.4.2. Cartera de Inmuebles para la Vivienda de Interés Social – CIVIS

Em 2008, no primeiro governo de Tabaré Vázquez, da Frente Ampla, foi criada a *Cartera de Inmuebles para la Vivienda de Interés Social – CIVIS* vinculado ao MVOTMA, visando a adquirir imóveis aptos para execução de programas habitacionais (URUGUAI, 2008b, online). São considerados aptos os seguintes bens:

- A) Se localicen en suelo urbano o suburbano de cada departamento, destinado a tales fines de acuerdo con las disposiciones de los respectivos instrumentos de ordenamiento territorial y posean condiciones ambientales adecuadas.
- B) Cuenten con los servicios complementarios a la vivienda imprescindibles, en especial agua potable, energía eléctrica, acceso o posibilidad de acceso al sistema de saneamiento existente en la localidad correspondiente (URUGUAI, 2008b, online)⁷⁸.

Caso os imóveis não sejam considerados aptos para a provisão habitacional, descumprindo as normas de ordenamento territorial ou não dispõem de condições ambientais adequadas, o MVOTMA poderá realizar obras e ações necessárias para sua regularização antes da adjudicação do imóvel a qualquer programa habitacional (URUGUAI, 2010, p. 2).

⁷⁸ Tradução livre: a) Localizados em solo urbano ou suburbano de cada departamento, destinado a esses fins de acordo com as disposições dos respectivos instrumentos de ordenamento territorial e possuam condições ambientais adequadas; b) contem com os serviços complementares à habitação imprescindíveis, em especial água potável, energia elétrica, acesso ou possibilidade de acesso ao sistema de saneamento existente na localidade correspondente.

O MVOTMA pode afetar os seguintes imóveis para a CIVIS, visando execução de programas habitacionais:

- a) Bienes inmuebles de su propiedad que no se encuentren afectados a otro de sus cometidos sustantivos.
- b) Bienes inmuebles que adquiriera a tal fin por compra, permuta, dación en pago, donación, legado, prescripción o expropiación.
- c) Bienes inmuebles pertenecientes al dominio público o privado del Estado que el Poder Ejecutivo, a iniciativa del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y previo informe favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, afecte al patrimonio del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- d) Bienes inmuebles que hubiere mediante convenios con fraccionadores públicos o privados, personas físicas o jurídicas, de acuerdo a las condiciones y modalidades establecidas en la presente ley.
- e) Bienes inmuebles que hubiere por acuerdo con los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos o Servicios Descentralizados (URUGUAI, 2008b, online)⁷⁹.

Dessa forma, o MVOTMA pode realizar acordos com os governos departamentais, *entes autónomos e servicios descentralizados*, em que a contraprestação do ministério nas transferências a título oneroso incluam o pagamento em dinheiro, a transferência de imóvel de valor equivalente, caso o valor do bem sejam distintos, a diferença pode ser paga em dinheiro ou mediante a execução de serviços de infraestrutura (URUGUAI, 2010, p. 3). Além disso, o MVOTMA pode adjudicar imóveis da CIVIS a outros órgãos públicos de forma onerosa ou gratuita, sempre que os mesmos tenham como finalidade o desenvolvimento de programas habitacionais ou a realização de serviços habitacionais (MENDIVE, 2013, p. 20 e 21). Também podem haver acordos com parceladores privados:

- 1. Ejecutar o financiar total o parcialmente obras de infraestructura, en terrenos de propiedad privada de personas físicas o jurídicas, destinadas a permitir el fraccionamiento de los inmuebles, recibiendo de dichas personas como contrapartida tierras urbanizadas y fraccionadas.
- 2. Adjudicar la ejecución de obras de infraestructura en terrenos de su propiedad a personas físicas o jurídicas, las cuales resulten necesarias para proceder al fraccionamiento de los bienes, otorgando como contraprestación a dichas personas tierras urbanizadas (URUGUAI, 2010, p. 4)⁸⁰.

⁷⁹ Tradução livre: a) bens imóveis de sua propriedade que não se encontrem afetados a outras finalidades; b) bens imóveis que adquira para esse fim por compra, permuta, dação em pagamento, doação, legado, prescrição ou expropriação; c) bens imóveis pertencentes ao domínio público ou privado do Estado que o Poder Executivo, a iniciativa do Ministério de Habitação, Ordenamento Territorial e Médio Ambiente e prévio informe favorável do Ministério de Economia e Finanças, afete o patrimônio do Ministério de Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente; d) Bens imóveis advindos mediante convênios com parceladores públicos ou privados, pessoas físicas ou jurídicas, de acordo com as condições e modalidades estabelecidas na presente lei; e) bens imóveis surgidos por acordo com os governos departamentais, órgãos autônomos ou serviços descentralizados.

⁸⁰ Tradução livre: 1. Executar ou financiar total ou parcialmente obras de infra-estrutura em terrenos de propriedade privada de pessoas físicas ou jurídicas, destinadas a permitir o fracionamento dos imóveis, recebendo dessas pessoas como contrapartida terras urbanizadas e fracionadas; 2. Executar obras de infra-estrutura em terrenos de sua propriedade a pessoas físicas ou jurídicas, as quais sejam necessárias para promover o fracionamento dos bens, concedendo como contraprestação a essas pessoas terras urbanizadas.

Os imóveis recebidos em dação em pagamento de qualquer crédito que o ministério seja titular também podem integrar a carteira de terras. Caso o valor venal dos imóveis aceitos por esse mecanismo, descontadas as obrigações e/ou gravames em prol de terceiros, seja igual ou superior a 80% da dívida do ministério, conforme a taxaço realizada pela *Dirección Nacional de Catastro* será cancelada a totalidade da dívida, caso contrário a diferença será cobrada (URUGUAI, 2010, p. 4 e 5).

Um problema apontado na *Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano* – ENASU foi a ausência de parâmetros padronizados de taxaço comuns aos órgãos, o que acarreta variações nos valores obtidos. Consequentemente acarretando entraves nas transferências de imóveis entre órgãos públicos e entes públicos e agentes privado, o que também incide nas indenizações fixadas pelo Poder Judiciário no caso de expropriações (URUGUAI, 2018, p. 51).

Na adjudicação dos imóveis da CIVIS, o MVOTMA deverá priorizar as cooperativas habitacionais, a quem deverão ser destinadas até metade do total de adjudicações de terras (URUGUAI, 2010, p. 10). No período de 2011 a 2018, a CIVIS adjudicou 54 imóveis para as cooperativas habitacionais, conforme tabela a seguir:

Tabela 11 - Prédios postulados e adjudicados no marco dos chamados anuais a cooperativas interessadas em postular imóveis da CIVIS (2011-2019)

Ano	Prédios Postulados		Prédios Adjudicados	
	Nº Prédios	Área (m ²)	Nº Prédios	Área (m ²)
2011	18	84057	4	14204
2012	18	84642	8	37637
2013	23	63867	12	32801
2014	21	74304	4	16990
2015	19	57782	5	14617
2016	16	48843	3	8939
2017	19	62416	4	9857
2018	23	74559	4	15501
2018	27	69065	10	16554
2019	23	68121	-	-

Fonte: Traduzido de MVOTMA (2019)⁸¹

Portanto, no período entre 2011 a 2018 foram adjudicados pela CIVIS 54 imóveis, o que é inferior à quantidade de terrenos solicitados pelas cooperativas de 2011 a junho de 2019 que correspondeu a 207 imóveis.

A CIVIS realiza uma chamada pública para seleção da cooperativa beneficiária. As federações de cooperativas são envolvidas na medida em que devem contemplar as instâncias de participação de seus delegados nos processos de adjudicação (MENDIVE, 2013, p. 21). Os critérios de avaliação para adjudicação de imóveis da CIVIS para as cooperativas são os seguintes:

- a) La relación existente entre el número de viviendas proyectadas de acuerdo con su padrón social y el aprovechamiento del área del Inmueble al que postularon, pudiendo posteriormente, bajo fundamentación técnica, incrementar su padrón de socios en la perspectiva del mayor aprovechamiento del inmueble.
- b) La cantidad de certificados de regularidad obtenidos por la Cooperativa, en función de la antigüedad de la misma, a partir del año 2008.
- c) La dinámica de la Cooperativa en relación a:
 - i) Renovación de autoridades en las comisiones y cargos de dirección en la Cooperativa, de acuerdo a lo establecido en los Estatutos debidamente aprobados.
 - ii) Movilidad del padrón social, considerando en éste la estabilidad del grupo de acuerdo a su fecha de constitución.
 - iii) Actividades realizadas de carácter social, educativo, de integración a la comunidad y de preobra.
 - iv) La heterogeneidad en la composición del padrón social (MVOTMA, 2011, p. 5)⁸².

Os imóveis podem ser adjudicados na modalidade de comodato para a construção ou aquisição de uma unidade habitacional para seus sócios, em que adquirem a posse e uso do terreno, tendo o dever de conservar o bem. Essa adjudicação condicionada confere segurança de que o prédio não seja solicitado por outra cooperativa e a possibilidade de realização de

⁸¹ Esses dados foram disponibilizados pela arquiteta Victoria Steglich, mediante correio eletrônico no dia 11 de julho de 2019, após solicitação ao arquiteto José Freitas, que na época ocupava o cargo de diretor nacional de *Ordenamiento Territorial* de MVOTMA.

⁸² Tradução livre: a) a relação existente entre o número de habitações projetadas de acordo com seu padrão social e o aproveitamento do imóvel que postulam, podendo posteriormente, a partir de fundamentação técnica, incrementar o número de sócios na perspectiva de maior aproveitamento do imóvel; b) a quantidade de certificados de regularidade obtidos pela cooperativa, em função da antiguidade da mesma, a partir de 2008; c) a dinâmica da cooperativa em relação a: i) renovação de autoridades em comissões e cargos de direção da cooperativa, de acordo com o estabelecido nos estatutos devidamente aprovados; ii) mobilidade do padrão social, considerando a estabilidade do grupo de acordo com a sua data de constituição; iii) atividades realizadas de caráter social, educativo, de integração a comunidade e pré-obra; iv) heterogeneidade na composição do padrão social.

tarefas como nivelações e limpeza. Após a adjudicação condicionada ou a aprovação da escolha do prédio deve ser apresentado um anteprojeto social e arquitetônico e depois um projeto definitivo de conjunto habitacional. Posteriormente, os serviços técnicos do BHU realizam os estudos técnicos e a verificação da documentação com o intuito de conceder o empréstimo hipotecário. No caso das cooperativas de ajuda mútua, o prédio é escriturado para a cooperativa no momento da alienação, em razão da hipoteca, e a cooperativa paga o terreno com o empréstimo concedido. Já nas cooperativas de poupança e empréstimo, a compra do terreno é efetuada com a própria poupança (MENDIVE, 2013, p. 3, 4 e 21).

Após a adjudicação, as cooperativas dispõem de 24 meses para escriturar o empréstimo e a alienação do terreno, caso a cooperativa solicite esse prazo poderá ser estendido (MENDIVE, 2013, p. 22) apenas uma vez mediante resolução da *Dirección Nacional de Vivienda* a pedido da cooperativa e anterior ao vencimento do prazo. Após o término do prazo de um ano ou sua prorrogação sem a escrituração do empréstimo e a alienação do imóvel, a adjudicação será rescindida, bem como as melhorias no bem permanecerão beneficiando o MVOTMA e a cooperativa não pode postular o imóvel em discussão pelo prazo de um ano (MVOTMA, 2011, p. 6 e 7).

A partir da adjudicação do imóvel, as cooperativas podem iniciar sua postulação a um empréstimo financiado pelo fundo nacional de habitação. O valor do terreno não pode ultrapassar 10% do valor máximo de taxaço do empreendimento e o custo de construção não pode atingir 90% do projeto. Porém, excepcionalmente o valor do terreno pode atingir 15% do custo total, em que a diferença pode ser coberta com subsídio (MENDIVE, 2013, p. 22).

A CIVIS é criada dentro do Ministério da Habitação, que gere o *Fondo Nacional de Vivienda* - FONAVI, que concentra os recursos financeiros que o governo nacional dispõe para o desenvolvimento de programas habitacionais. Dessa forma, detém maior capacidade de coordenação com outros programas habitacionais, já que adjudica terrenos somente para os beneficiários que tenham possibilidade certa de conseguirem financiamento habitacional, de forma a evitar que a cooperativa tenha acesso ao imóvel e não encontre recursos financeiros para a construção (MENDIVE, 2013, p. 19).

O MVOTMA pode alienar bens imóveis afetados à CIVIS para cooperativas habitacionais que não solicitem financiamento, desde que se enquadrem nos critérios determinados pelo *Plan Quinquenal de Vivienda* e da *Ley de Vivienda* e haja viabilidade econômica da proposta. A alienação dos imóveis da CIVIS para as cooperativas habitacionais

serão onerosos no valor de taxaço do imóvel estabelecido pelos serviços técnicos do MVOTMA (URUGUAI, 2010, p. 11 e 12).

A Lei n   18.308/2008 determinou que as int  nd  ncias municipais devem manter um registro atualizado de todos os imóveis inventariados e catalogados, que devem ser inscritos em um inventário nacional. Essa norma também possibilitou a cria  o de carteiras de terras pelos governos departamentais (URUGUAI, 2008a, online). Nas oficinas e instâncias de trabalho realizadas para a produ  o da ENASU foram detectadas inúmeras estratégias utilizados pelos departamento para acessarem terra, dentre as quais se incluem:

Mientras algunos gobiernos departamentales utilizan casi en exclusividad la expropiación, otros aceptan permutas de inmuebles o eventualmente aplican procedimientos de compra directa en el marco de las condiciones establecidas en Texto Ordenado de Contabilidad y Administración Financiera (URUGUAI, 2018, p. 50)⁸³.

Outro diagnóstico surgido no ENASU foi a import  ncia de desenvolver uma articula  o fluida entre a CIVIS e as carteiras de terras dos departamentos (URUGUAI, 2018, p. 17), pois ainda são poucas as int  nd  ncias que colaboram sistematicamente para garantir o acesso    terra para as cooperativas habitacionais (CAMM  , 2015, p. 7).

Com isso, as cooperativas mais novas são obrigadas a conseguir terrenos no mercado, esbarrando nas dificuldades do preço e da falta de infraestrutura dos terrenos disponíveis, inclusive em algumas situa  es contando com a colabora  o das int  nd  ncias para arruamento, ainda que dificilmente para instala  o de rede de saneamento e de abastecimento de   gua. Nesse sentido, a inexistência de saneamento se configurou em obstáculo para a obten  o de terra, principalmente em cidades sem saneamento pelos altos custos da viabiliza  o de sistemas alternativos (CAMM  , 2015, p. 6 e 7).

Desse modo, as cooperativas uruguaias de usuários adotam a propriedade coletiva e o financiamento coletivo, de modo que a garantia adotada    a hipoteca única para toda cooperativa, ou seja, o financiamento    firmado entre órgão financiador e cooperativa. Nesse sentido, a ado  o da forma jurídica cooperativa permite que o trabalho seja integrado no capital social do sócio, conseqüentemente quando o cooperado sai da cooperativa recebe parte do seu capital social. Com isso, h   maior integra  o entre política habitacional e emprego, já

⁸³ Tradua  o livre: Enquanto alguns governos departamentais utilizam quase que exclusivamente a expropria  o, outras aceitam permutas de imóveis ou eventualmente aplicam procedimentos de compra direta no marco das condi  es estabelecidas no Texto Ordenado de Contabilidade e Administra  o Financeira.

que se insere nas hipóteses de retirada justificada, em que o cooperado recebe maior parcela do seu capital social. Após a análise da política de cooperativismo habitacional uruguaio, o último capítulo será destinado para a comparação entre as políticas de produção de moradia por organizações coletivas no Brasil e no Uruguai sob os critérios da propriedade, financiamento e personalidade jurídica.

5. Distinções entre as políticas de produção de moradia por organizações coletivas no Brasil e no Uruguai

O êxito das políticas de produção habitacional por organizações coletivas no Uruguai decorre da implementação da integração entre propriedade coletiva, financiamento coletivo, terra pública e forma jurídica cooperativa. Ao passo que o Brasil adotou a propriedade individual, financiamento individual, terra adquirida no mercado e associação como forma jurídica para as entidades.

O Brasil adotou a propriedade individual principalmente para fornecer garantia em face ao inadimplemento do mutuário. Portanto, a prioridade dada aos programas habitacionais brasileiros foi a possibilidade dada ao banco de executar os “beneficiários” inadimplentes, mais do que a garantia da moradia. Enquanto isso, a realidade uruguaia adotou a propriedade coletiva, que contribui para assegurar a segurança da posse dos usuários, viabilizada pelo financiamento coletivo, o qual por sua vez assegura maior possibilidade de pressão dos mutuários em face ao Estado.

O Uruguai destinou mais intensivamente imóveis públicos nas suas políticas, o que contribui principalmente em assegurar o acesso à terra, ainda que haja limites como se percebeu pelo esgotamento dos imóveis públicos na carteira de terras da Intendência de Montevideu, já que no Brasil prevalece a aquisição de terras no mercado, de forma que as organizações coletivas só conseguem adquirir imóveis rejeitados pelo mercado, e que em muitos casos posteriormente dificultam o processo de aprovação dos empreendimentos, em razão de diversas pendências nesses imóveis.

A adoção da forma jurídica “cooperativa” é fundamental em decorrência de possibilitar a integração do trabalho no capital social, a mobilidade dos cooperados, de forma a permitir sua saída da cooperativa, e realização de tarefas administrativas e prestação de serviços aos sócios, de forma a perdurar após a obra. Já no Brasil a utilização da associação acarreta que o trabalho seja considerado como doação, não fornecendo nenhuma forma de retribuição do associado que trabalhou no mutirão e saiu por algum motivo da associação.

O modelo uruguaio surgiu no final da década de 1960, organizando-se a partir de uma base sindical. Já as organizações coletivas brasileiras surgem em um momento posterior, de forma que sua base preponderante era territorial. O neoliberalismo também impõe desafios

para o cooperativismo uruguaio como a adequação às modificações no mundo do trabalho, que produzem impactos na ajuda mútua.

Uma síntese das distinções entre os modelos uruguaio e brasileiro pode ser vislumbrada no quadro a seguir:

Quadro 13 - Comparação entre as políticas de produção de moradia por organizações coletivas no Brasil e no Uruguai

Eixos de análise		Brasil	Uruguai
Financiamento	Tipo de financiamento	Individual	Coletivo
	Tempo de financiamento	20 anos no PCS e 10 anos no PMCMV-E	Entre 25 a 30 anos
	Moeda	Real	Unidade Reajustável (UR)
	Montante pago	No PCS, o beneficiário arca com 95% do valor de investimento e 5% de contrapartida do mutuário, acrescidos de outros encargos como seguros e cobrança de taxas. Na fase 1 do PMCMV-E, o beneficiário paga 10% da renda familiar bruta mensal com o valor mínimo de 50 reais. Na fase 2 do programa o pagamento era de 5% da renda familiar mensal bruta com o valor mínimo de 25 reais	85% do custo total do empreendimento, enquanto os 15% do custo total eram realizados por aporte próprio: trabalho nas cooperativas de ajuda mútua e financeira nas de poupança prévia
	Subsídio direto	No PCS não há. No PMCMV-E, o subsídio é a diferença entre valor da operação e valor pago pelo beneficiário.	Concedido para cada beneficiário, após aprovação na assembleia. Consiste na diferença entre capacidade de pagamento e o montante que deve pagar do financiamento. Capacidade de pagamento é mensurada pela composição familiar e rendimento.
	Garantia	No PCS e no PMCMV-E priorizaram a alienação fiduciária	Nas cooperativas de usuários a hipoteca é única. A cooperativa diante da inadimplência do cooperado pode se valer do <i>desalojo</i> (despejo) ou da retenção de até 20% dos rendimentos do cooperado.
Acesso à terra e titularidade	Origem da terra	Preponderantemente privada	Preponderantemente pública
	Modo de concessão da terra pública	Predominantemente gratuita. CDRU nos imóveis da União e doação nos demais entes públicos	Sempre onerosa. Somente alienação na CIVIS, que também correspondeu a maioria dos imóveis da carteira de Montevideu
	Titularidade da habitação	Propriedade individual	Propriedade coletiva

	Segurança da posse	O financiamento individual e propriedade individual tornam o mutuário suscetível a perder a unidade habitacional diante do inadimplemento do financiamento, considerando ainda a alienação fiduciária como garantia.	Maior segurança da posse, em razão da propriedade coletiva e do financiamento coletivo, ainda que haja possibilidade da cooperativa entrar com ação de <i>desalojo</i> em face do não pagamento do financiamento e também pode se valer da retenção de parcela dos rendimentos dos cooperativistas. Se o cooperativista não pagar a cota de financiamento por uma razão que não lhe possa ser imputada também pode se valer do fundo de socorro da cooperativa. Caso a cooperativa não pague o financiamento por três meses ocorre a suspensão do subsídio da cota dos cooperados.
Forma de organização	Personalidade jurídica	Preponderantemente associação	Preponderantemente cooperativa
	Base social	Predominantemente territorial	Predominantemente sindical
	Duração da entidade	Entidade só perdura durante a execução da obra	Permanência da entidade para tarefas administrativas e execução de serviços aos cooperados
	Trabalho mutirante	O trabalho mutirante é considerado como doação do beneficiário nas associações	A ajuda mútua integra o capital social do cooperado
	Mobilidade	PCS e PMCMV-E inscrevem beneficiários no CADMUT, de forma que se houver rescisão do contrato não poderão mais acessar financiamento habitacional do governo federal.	O cooperado pode sair da cooperativa, reembolsando capital social, descontados eventuais débitos com a cooperativa e uma porcentagem que a cooperativa retem.

Fonte: Elaboração própria

Desse modo, será analisado a seguir, a comparação entre as políticas de produção de moradia por organizações coletivas no Brasil e no Uruguai, a partir dos critérios de modelo de financiamento, propriedade e acesso à terra e personalidade jurídica, já que configuram distinções significativas entre os dois modelos e há um entrelaçamento entre esses critérios.

5.1. Modelos de Financiamentos

A seguir se fará uma comparação entre os modelos de financiamento, adotando como marco teórico Pachukanis, já que possibilita a compreensão de que a propriedade não depende de um vínculo orgânico entre proprietário e coisa, mas sim para possibilitar a circulação de capital. Por isso, ao atrelar a propriedade individual com financiamento, o que será defendido será a propriedade como garantia do credor, mais do que a moradia do devedor.

Para Pachukanis (2017, p. 97 e 117), o direito é uma relação entre sujeitos, que possibilita a circulação de mercadorias. Mercadoria é objeto “por meio do qual a diversidade concreta de propriedades úteis se torna um simples invólucro reificado da propriedade abstrata do valor, que se manifesta como a capacidade de ser trocada por outras mercadorias a uma proporção determinada” (PACHUKANIS, 2017, p. 119). Portanto, a mercadoria corresponde à “forma social que necessariamente deve tomar o produto quando realizado por trabalhos privados independentes entre si, e que só por meio da troca realizam o seu caráter social” (NAVES, 2013, p. 57), exigindo assim um equivalente geral, que possibilite mensurar a quantidade de trabalho abstrato inserido na mercadoria (NAVES, 2013, p. 57 e 58). Com isso, os aspectos concretos do trabalho são diluídos na abstração do trabalho como criador de valor, da mesma forma que as relações de pessoas com as coisas aparecem apenas como vontade abstrata do proprietário e todas as peculiaridades concretas são absorvidas pela abstração do ser humano considerado como sujeito de direito (PACHUKANIS, 2017, p. 121).

Por isso, a forma jurídica origina-se a partir da divisão social do trabalho, em que os trabalhos privados tornam-se trabalho social, mediante um equivalente geral. A troca de mercadorias passa por uma mediação jurídica, já que exige um acordo de vontades, de forma que o direito reproduz a equivalência (NAVES, 2013, p. 57).

Dessa forma, “o sujeito econômico, já na qualidade de sujeito de direito, recebe como recompensa um raro presente: uma vontade presumida juridicamente que faz dele um possuidor de mercadorias tão absolutamente livre e igual perante os demais quanto ele mesmo o é” (PACHUKANIS, 2017, p. 121), já que “todo indivíduo torna-se um sujeito de direito abstrato. Ao mesmo tempo, também a norma torna a forma lógica acabada da lei abstrata geral” (PACHUKANIS, 2017, p. 127). Portanto, a sua perspectiva teórica é antinormativista, que nega a visão de que a relação jurídica é gerada pela norma (NAVES, 2013, p. 64), pois “a forma jurídica também depende do modo específico de organização do processo de trabalho decorrente da instauração das relações de produção capitalistas” (NAVES, 2013, p. 72).

A propriedade, que envolvia uma posse factual e frágil, podendo ser alvo de disputa e protegida à força, tornou-se um direito inalienável e absoluto, protegido pela lei, pela polícia e pelos tribunais, que se originou a partir da necessidade de troca de mercadorias, que exigia que os indivíduos fossem apresentados como proprietários:

Nessa forma puramente jurídica, a propriedade tem pouco em comum, do ponto de vista lógico, com o princípio orgânico e natural da apropriação privada como um desdobramento da força pessoal ou como condição de consumo e de uso pessoal. Na

medida em que a ligação do homem com o produto de seu trabalho ou, por exemplo, com um pedaço de terra que ele lavrou com seu trabalho pessoal tem em si algo de elementar, acessível ao pensamento mais primitivo, a relação do proprietário com a propriedade é abstrata, formal, condicionada, racionalizada, já que toda atividade econômica passou a ser interpretada na esfera do mercado. Se, morfológicamente, essas duas instituições – a apropriação privada como condição de uso pessoal livre e a apropriação privada como condição de alienação posterior no ato de troca – têm entre si uma ligação não imediata, mas lógica, então a definição dessas categorias distintas sob a mesma palavra, ‘propriedade’, acarreta mais confusão que certeza. A propriedade capitalista da terra não pressupõe nenhum tipo de ligação orgânica entre a terra e o proprietário; aliás, ela é concebível apenas se estiver sujeita à livre transmissão de uma mão para outra, à livre transação da terra (PACHUKANIS, 2017, p. 132).

Portanto, a propriedade implica a liberdade do capital ser transferido em várias formas para obter maior lucratividade, que também pressupõe a existência de pessoas sem propriedade. Dessa forma, não há contradição entre a forma jurídica da propriedade e a expropriação dos indivíduos, já que a capacidade de ser sujeito de direito é somente formal, apenas qualificando todas as pessoas como passíveis de tornarem-se proprietários, mas não possibilitando que venham a ter propriedade (PACHUKANIS, 2017, p. 132 e 133).

Nesse sentido, a moradia é transformada em mercadoria, de modo que o financiamento expressa uma relação mercantil, em que o dinheiro é trocado por habitação como mercadoria. Por isso, a propriedade capitalista não exige um vínculo orgânico entre o proprietário e a terra, mas sim é concebida para poder ser transacionada de forma livre. Essa concepção da moradia como mercadoria foi intensificada no final da década de 1970 e início dos anos 1980, mediante a implementação por políticos neoliberais estadunidenses e ingleses de um novo modelo de política habitacional, baseado principalmente na implantação de políticas de criação de mercados financeiros de habitação maiores e fortes, abrangendo consumidores de média e baixa renda que eram excluídos desses mercados. Com isso, houve o desmonte das políticas de habitação social e a moradia é convertida em mercadoria e ativo financeiro (ROLNIK, 2015, p. 30 e 31)⁸⁴.

⁸⁴Ainda que o neoliberalismo tenha produzido impactos na política habitacional brasileira é fundamental ressaltar que no Brasil não houve a implantação de um sistema de bem estar social, diferindo dos países que detinham um grande estoque público de moradias (ROLNIK, 2015, p. 36 e 266). Por isso, a relação entre política pública de moradia e produção habitacional privada sempre existiu no Brasil, ainda que “desde os anos 1990 vêm se constituindo, no Brasil, mecanismos jurídicos e institucionais que prepararam o terreno para a ampliação e a consolidação da produção privada de moradias, inclusive para uma faixa de renda familiar que anteriormente não era atendida pelo mercado formal promovido por grandes empresas. Sem grande alarde, o mercado imobiliário passou a ocupar a posição de ator central na política brasileira recente de habitação” (SHIMBO, 2010, p. 28). Em razão da articulação entre Estado e mercado na política habitacional, Lúcia Shimbo (2010, p. 26) denominou o atendimento ao segmento econômico de “habitação social de mercado”, de modo que “a habitação social transformou-se, de fato, *num* mercado. Ou, em outras palavras, o mercado imobiliário *descobriu*

Dessa forma, foi difundida a ideia de que os mercados poderiam regular a alocação de moradia, acarretando o fim das políticas em que a moradia é vista como um bem social, de forma a proporcionar a distribuição de riqueza (ROLNIK, 2015, p. 32). Portanto, há a “construção da hegemonia ideológica e prática de um modelo de política pública de habitação baseado na promoção do mercado e do crédito habitacional para a aquisição da casa própria” (ROLNIK, 2015, p. 13). Conforme Rolnik (2015, p. 13):

a hegemonia da propriedade individual escriturada e registrada em cartório sobre todas as demais formas de relacionamento com o território habitado constitui um dos mecanismos poderosos da máquina da exclusão territorial e de despossessão em marcha no contexto dos grandes projetos, sejam eles de expansão da infraestrutura e desenvolvimento urbano, sejam eles de expansão da infraestrutura e desenvolvimento urbano, sejam de reconstrução de desastres. Na linguagem contratual das finanças, os vínculos com o território são reduzidos à unidimensionalidade de seu valor econômico e à perspectiva de rendimentos futuros, para os quais a garantia da perpetuidade da propriedade individual é uma condição. Desta forma, enlaçam-se os processos de expansão da fronteira da financeirização da terra e da moradia com as remoções e deslocamentos forçados.

Nesse sentido, as políticas habitacionais anteriores centradas no discurso universalista dos direitos humanos foram absorvidas pelos mercados, inserindo-se em uma lógica financeira imposta por novos padrões de acumulação de capital (ROYER, 2009, p. 13):

Neste sentido, é possível afirmar que os padrões de financiamento da política habitacional traduzem o movimento de transformação dos padrões de acumulação capitalista. Na fase de expansão material do sistema capitalista no século XX, o fundo público, nos países desenvolvidos, constituía a principal fonte de financiamento da política habitacional. O direito à moradia, ao menos nos Estados de Bem-Estar Social, compunha os custos da reprodução da força de trabalho e o fundo público operava positivamente na organização política da acumulação através da atribuição de salários indiretos. A partir da década de 70, já na fase de expansão financeira do sistema mundial, a crise fiscal e a insuficiência dos fundos administrados pelo Estado esvaziaram a sustentação estatal das políticas de bem-estar, deslocando para o mercado o atendimento das necessidades básicas da classe trabalhadora. O orçamento público e os fundos financeiros do Estado deixaram de ser responsáveis pela universalização das políticas públicas, limitando-se ao atendimento de demandas focalizadas e ao fomento das economias de mercado (ROYER, 2009, p. 13).

Dessa forma, o financiamento da habitação não é mais compreendido dentro da ótica dos sistemas de proteção dos direitos sociais, mas o direito à moradia fica restrito à possibilidade de acessar de forma privada uma mercadoria negociada no mercado, que se

e constituiu um nicho bastante lucrativo: a incorporação e a construção de unidades habitacionais com valores até duzentos mil reais, destinadas para famílias que podem acessar os subsídios públicos ou não – mas que necessariamente acessam o crédito imobiliário” (SHIMBO, 2010, p. 341 e 342).

torna o principal ator nas políticas habitacionais. Consequentemente o detentor de um direito converte-se em mutuário, “incluído ou excluído das modalidades de financiamento. O risco do financiamento, as garantias pessoais e reais oferecidas, o nome limpo na praça viram um problema de quem demanda a mercadoria” (ROYER, 2009, p. 25).

Uma das características do capitalismo avançado é a vinculação do mercado de terras com o mercado de capitais, em que “o certificado de propriedade da terra é potencialmente uma forma de capital fictício, um título jurídico que dá direito a seu detentor de se apropriar de uma parte da riqueza social” (FIX, 2011, p. 3).

Nesse sentido, nos Estados Unidos o mercado *sub prime* foi intensamente utilizado em decorrência da ausência de política habitacional e de previdência pública, de debilidades na educação e saúde, que em um contexto de compressão salarial, as hipotecas foram utilizadas para manter o padrão de consumo e acesso a serviços (FIX, 2011, p. 4). A onda de despejos produzida pela crise financeira mundial em 2007 acarretou o despejo de mais de 2 milhões de famílias em alguns anos, em decorrência do não pagamento das hipotecas (FIX, 2011, p. 1), de modo que “a sociedade da casa própria havia se convertido em um castelo de cartas, como ficaria evidente com os despejos em massa nas cidades norte-americanas” (FIX, 2011, p. 3). Portanto, conforme Fix (2011, p. 33):

Ou seja, o efeito é a liberação da terra para a circulação de capital portador de juros, com vinculação entre mercados de terra, usos da terra e organização espacial em um processo geral de circulação de capital. A espoliação já se anunciava quando a população aderiu ao sistema de crédito e securitização. Embora os indivíduos continuassem nominalmente proprietários dos seus imóveis, estes, de fato, já estavam libertos para circular na forma de títulos financeiros, e na hora da crise passam às mãos dos seus verdadeiros donos.

Dessa forma, “há pressões permanentes para libertar a terra para a circulação de capital portador de juros e ampliar vínculos com outros circuitos de acumulação que permitem a livre movimentação do capital” (FIX, 2011, p. 4).

A alienação fiduciária foi uma inovação fundamental para garantir ao investidor os mecanismos necessários para execução de um imóvel constituído como garantia caso haja inadimplência por parte do devedor. Ainda que um modelo fundado na hipoteca, que fundamenta o sistema adotado nos Estados Unidos poderia possibilitar um sistema que fornecesse recursos para utilização no mercado, porém, privilegiou-se a adoção da alienação fiduciária, em razão da lenta execução judicial da hipoteca (ROYER, 2009, p. 115). Dessa

forma, “a lógica é toda financeira, visto que o beneficiário adquiriu, não um bem imóvel, mas sim um ‘dinheiro’, um recurso, um crédito para comprar um bem imóvel” (ROYER, 2009, p. 117).

Na alienação fiduciária, o mutuário apenas detém a propriedade do bem no final do contrato após a quitação de todas as prestações e do saldo devedor. Por isso, ante ao inadimplemento a execução judicial é desnecessária, já que o credor é proprietário do bem. Consequentemente o imóvel pode ser levado a leilão, devendo ser desocupado no prazo de 60 dias, inclusive podendo cobrar taxa de permanência do devedor até sua saída do bem. Nesse sentido, a garantia mediante alienação fiduciária diminui os riscos e amplia a vantagem econômica do credor (PONTES, 2014, p. 161 e 165). Portanto, “com o funcionamento de casa própria, mascarado como a garantia das garantias, o direito promoveu uma ‘garantia’ sem qualquer garantia ao mutuário ou sem-teto” (PONTES, 2014, p. 170).

Dessa forma, a Lei nº 11.977/2007, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, estabeleceu como modo de aquisição da habitação o financiamento, que em geral é realizado pela instituição financeira, cujos contratos são similares aos das demais operações realizadas pelo mercado imobiliário, somente acatando condições estabelecidas anteriormente pela legislação do programa (PONTES, 2014, p. 161). Sobre o poder de ingerência dos beneficiários nos contratos de financiamento:

Cabe lembrar que a população que adere aos contratos do programa habitacional, em regra, não consulta técnicos de sua confiança para então, com melhores condições, decidir ou discutir as cláusulas contratuais, bem como não tem condições de melhor avaliar as regras limitadas dos contratos. Dessa forma, decretada como está a manutenção da liberdade formal que, longe de ser uma novidade, mantém as regras da submissão da população ante o poder econômico e do Estado. As garantias estabelecidas pelos contratos dos programas habitacionais, a hipoteca no BNH, e a alienação fiduciária do MCMV, corroboram ainda mais essa tese (PONTES, 2014, p. 164).

Portanto, a Lei nº 13.043/2014, que em seu artigo 60, modificou a Lei nº 11.977/2009, determina que em virtude do inadimplemento da dívida pelo mutuário, os credores fiduciários não necessitam levar o imóvel a leilão, apenas devem reincluí-lo no programa habitacional respectivo, de forma a destiná-lo a outro mutuário a ser indicado conforme as regras do programa habitacional (BRASIL, 2014, p. 9).

A Lei nº 8.009/1990, em seu artigo 1º, determina a impenhorabilidade do bem de família, ou seja, o imóvel residencial de propriedade da entidade familiar não poderá

responder por qualquer tipo de dívida. Porém, a referida lei, em seu artigo 3º, incisos II, IV e V, estabelece como exceções a cobrança de tributos em decorrência do imóvel familiar, a possibilidade de execução de hipoteca sobre o bem desde que oferecido como garantia real pela entidade familiar e “crédito decorrente do financiamento destinado à construção ou à aquisição do imóvel, no limite dos créditos e acréscimos constituídos em função do respectivo contrato” (BRASIL, 1990, p. 1).

Já nas cooperativas de usuários uruguaias a garantia utilizada é a hipoteca, que é única para toda a cooperativa, considerando que a propriedade da cooperativa é coletiva. Porém, se o inadimplente for o cooperado poderá ensejar o procedimento de *desalojo* (URUGUAI, 2008c, artigo 140), equivalente ao despejo no Brasil. Os processos de *desalojo* ocorrem mediante via judicial, em que o tribunal imediatamente declarará o *embargo*, equivalente à penhora, condenará ao pagamento da dívida, caso repete a validade do documento de execução, oportunizando a defesa do réu (URUGUAI, 1988). Ante as dívidas dos cooperados com a cooperativa também é cabível a retenção nas empresas e organismos públicos e privados de até 20% dos salários, diárias e remunerações para pagamento de dívidas contraídas pelos sócios com a cooperativas, inclusive relativas à amortização do financiamento. Portanto, em caso de inadimplência do financiamento pela cooperativa a garantia utilizada vai ser a hipoteca. Já a adimplência do cooperado pode ter como resposta o despejo e a retenção de parcela dos seus rendimentos.

A principal distinção entre o financiamento entre as políticas habitacionais realizadas por organizações coletivas no Brasil e no Uruguai é que no Brasil o financiamento é individual e no Uruguai é coletivo. A importância do financiamento coletivo é que como a cooperativa é devedora do banco, coloca-se uma margem maior de pressão e negociação com o governo sobre as condições de financiamento, inclusive com a FUCVAM desempenhando um papel fundamental, conforme entrevista com cooperativista realizada por Solanas Domínguez (2016, p. 308):

[RP] Por ejemplo, en pleno conflicto con FUCVAM, si yo estoy afiliado a FUCVAM, y estoy siguiendo las directivas de FUCVAM, tengo que acatarlas. Lo que FUCVAM me diga, me guste o no me guste. Entonces, yo no puedo salir... mañana, estando afiliado a FUCVAM, a hacer tratativas, por ejemplo, con el Banco, por mi cuenta. Acá hubo gente que lo dijo... Bueno, vamos a tratar con el Banco, y vamos a hacer... No, no, al Banco no va nadie... Seguimos con FUCVAM. ¿Queremos el Banco? No hay ningún problema, yo voy, me presento a FUCVAM, me desafilio de FUCVAM, y vamos a tratar con el Banco. ¿Ta? Acá al lado, lo hicieron, se desafilieron de FUCVAM, fueron al Banco, propiedad horizontal... No saben qué hacer. ¿Ta?

[VJ] Si no tienen que pagar los colgamentos, todo.

[RP] Ah, tienen que pagar, cosas que... hoy FUCVAM logró: de... de no pagar colgamentos, una cuota adecuada, imagínate, la cuota que en principio nos iban a decir a nosotros, era de 25000 pesos mensuales.

Con esa cuota la mitad de los cooperativistas que están acá se tenían que ir, porque no la podían pagar.

[VJ] O más. De la mitad.

[RP] O más. ...FUCVAM logró una cuota de 10000 pesos. ¿ta? Que podía ser mmm... a menos años un poquito más. Pero hoy, una cuota a 10 años y liquidamos el préstamo, de 10000 pesos. ¿Ta? Estas cooperativas que se desafiliaron, todos esos beneficios, no los tienen.

Por supuesto, un conflicto sangriento, seis, siete años de **conflicto**. Incertidumbre...

[VJ] **Once**⁸⁵.

No Uruguai, o financiamento envolve 85% do custo total do empreendimento, enquanto as famílias pagam 15% de aporte próprio, seja em forma de trabalho nas cooperativas de ajuda mútua ou em dinheiro nas cooperativas de poupança prévia. O subsídio à cota é a diferença entre o que o cooperado pode pagar, conforme cálculo que envolve composição familiar e rendimento, e o que deve pagar, devendo o subsídio ser aprovado em assembleia da cooperativa.

No PCS brasileiro o prazo de amortização era de 20 anos, comprometendo 25% da renda familiar. O empréstimo consistia em 95% do valor de investimento e exigia 5% do valor total do empreendimento como contrapartida do mutuário, bem como não havia subsídio direto à prestação. Já no PMCMV-E, o prazo de financiamento era de 10 anos e o subsídio era concedido a todos os beneficiários, consistindo na diferença entre o valor de operação e valor pago pelo beneficiário, que na fase 1 as parcelas eram de 50 até 135 reais e na fase 2 entre 25 até 80 reais.

Conforme pesquisa realizada pelo Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade – LabCidade da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAU-USP, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, Instituto Pólis e Instituto de

⁸⁵ Tradução livre: [RP] Por exemplo, em pleno conflito com FUCVAM, se estou filiado a federação e estou seguindo as diretrizes de FUCVAM, tenho que acatá-las: o que FUCVAM me diga, goste ou não goste. Então, não posso sair ... amanhã estando filiado a FUCVAM a fazer tratativas, por exemplo, com o banco, por minha conta. Aqui houve gente que disse... Bom vamos negociar com o banco e vamos fazer.... Não, ao banco não vai ninguém... Seguimos com FUCVAM. Queremos o banco? Não há nenhum problema, eu vou, me desfio de FUCVAM e vamos negociar com o banco. Aqui ao lado fizeram isso, se desfiliaram de FUCVAM foram ao banco propriedade horizontal ... Não sabem o que fazer. [VJ] Se não tem que pagar los *colgamentos*. [RP] Tem que pagar coisas que FUCVAM não paga: *colgamentos*, uma cota adequada. Imagine a cota que iam dar a cooperativa era de 25000 pesos mensais. Com essa cota a metade dos cooperativistas que estão aqui teriam que ir, porque não poderiam pagar. [VJ] Ou mais da metade. [RP] Ou mais....FUCVAM logrou uma cota de 10.000 pesos. Que podia ser um pouco mais em um prazo menor. Mas hoje uma cota com prazo de 10 anos e liquidamos o empréstimo de 10000 pesos. Estas cooperativas que se desfiliaram, todos esses benefícios não tem. Mas claro, um conflito sangrento, seis, sete anos de conflito. Incerteza[VJ] Onze.

Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – IAU-USP, em 2013, a partir de aplicação de 930 questionários em empreendimentos do MCMV faixa 1 nas regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas, Baixada Santista e Região Administrativa de Ribeirão Preto, sobre o comprometimento da renda familiar dos moradores de empreendimento do MCMV-faixa 1 pode ser expresso de acordo com a tabela a seguir:

Tabela 12 - Despesas com moradia atual: valor e comprometimento da renda familiar, por intervalos de renda dos moradores de empreendimentos do MCMV-faixa 1 no Estado de São Paulo, 2013

Faixas de renda (R\$)		Até 550,00	551,00 a 950,00	951,00 a 1.600,00	1.601,00 a 3.100,00	3.101,00 a 5.000,00	Maior que 5.001,00
Média de renda (R\$)		340,55	781,00	1.298,79	2.159,49	3.781,67	5.600,00
Média de gastos (R\$)	Prestação	59,21	64,92	64,87	76,66	126,67	51,00
	Prestação + condomínio	134,12	144,53	146,06	159,05	209,52	136,00
	Prestação+ condomínio + contas	265,29	264,29	274,25	293,72	349,18	270,67
Comprometimento médio de renda	Prestação	17,4%	8,3%	5,0%	3,5%	3,3%	0,9%
	Prestação + condomínio	39,4%	18,5%	11,2%	7,4%	5,5%	2,4%
	Prestação+ condomínio + contas	77,9%	33,8%	21,1%	13,6%	9,2%	4,8%

Fonte: LabCidade (2013), apud Rolnik (2015, p. 315)

Dessa forma, conforme pesquisa citada anteriormente, o comprometimento médio da renda nos empreendimentos da Faixa 1 do PMCMV atinge 77,9% dos beneficiários com renda até 550 reais, incluindo a prestação, condomínio e despesas com água, luz e gás. O impacto das despesas de água, luz e gás é maior para os beneficiários provenientes de reassentamentos que sofreram remoção forçada e que não pagavam anteriormente taxas condominiais e se beneficiavam de ligações clandestinas de água e luz (ROLNIK, 2015, p. 314). A dificuldade de pagamento dos beneficiários pode ser auferida pelo alto índice de inadimplência que no mês de dezembro de 2015 atingiu 28,8% dos contratos firmados na faixa 1 do PMCMV (CASTRO; GUILHEN, 2017, p. 554).

Portanto, ainda que as pesquisas citadas não sejam específicas do PMCMV-E, a faixa de renda abrangida pela faixa 1 é a mesma das Entidades, por isso, é plausível supor que o

endividamento também seja elevado. Nesse sentido, o acentuado comprometimento da renda com habitação das famílias de menores rendimentos é ainda mais vulnerável em decorrência do financiamento individual, pois não tem a mesma capacidade de pressão política do que uma coletividade. Além disso, na política uruguaia o subsídio é concedido de forma mais específica aos rendimentos do beneficiário e sua composição familiar, atingindo melhor os mutuários de menor rendimento, já que há possibilidade de subsídio integral, ainda que o PMCMV-E tenha um elevado subsídio nas prestações mensais e seja estendido a todos os beneficiários, o que confere mais segurança ao beneficiário, pois não há possibilidade do subsídio ser indeferido. Nas cooperativas uruguaias, o cooperado também pode se beneficiar do fundo de socorro, constituído para contemplar as situações que o sócio não tem condições de custear o financiamento por circunstâncias que lhe são alheias, como desemprego ou enfermidade.

As políticas habitacionais brasileiras também não se adequam à realidade dos seus destinatários, diante do não reconhecimento da possibilidade dos beneficiários se mudarem de residência, inclusive em razões de trabalho, tanto que o PMCMV veda a concessão de financiamento para beneficiários que fossem titulares de financiamento habitacional e já tenham recebido subsídios com recursos da União e/ou dos fundos habitacionais FAR, FDS, FGTS e FNHIS, visando à aquisição de moradia ou tenham sido beneficiados com lote em programas habitacionais, exceto se o financiamento for destinado para a construção habitacional no lote mencionado (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009b, p. 79). Exceto se houver declaração de emergência ou calamidade pública, de modo que poderão ser atendidas as famílias desabrigadas que perderam seu único imóvel, mesmo que este tivesse sido objeto de financiamento habitacional ou já tenham recebido benefício habitacional decorrente de recursos da União. Também configura uma exceção as famílias que receberam subsídios da União ou dos fundos habitacionais, caso o empreendimento seja cancelado ou o beneficiário tenha sido substituído durante a fase de produção (CCFDS, 2011, p. 125).

O cumprimento da disposição de vedação de concessão de subsídios habitacionais para famílias que já haviam sido beneficiadas anteriormente encontrava obstáculos, em razão da não implantação de cadastro nacional dos beneficiários das políticas de subsídios. Por isso, o Cadastro Nacional de Mutuários – CADMUT vinha sendo utilizado como forma de controle administrativo-operacional, que havia sido criado pela Lei nº 8.100/1990, com o objetivo de assegurar a não duplicidade de quitação de saldos devedores por mutuários pelo Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS nos contratos relativos ao Sistema Financeiro

de Habitação. Portanto, o CADMUT não é o mecanismo apto para sistematizar informações dos subsídios relativos aos programas habitacionais, envolvendo o acompanhamento dos beneficiários, subsídios concedidos e objetivos da Política Nacional de Habitação. Apesar da criação do Sistema Nacional de Cadastro Habitacional, este ainda está em processo de implantação (BERTOL; HOSHINO, 2019, p. 2586 e 2587).

Os beneficiários de operações produzidas a partir de recursos do FDS são incluídos no Cadastro Nacional de Mutuários – CADMUT, envolvendo os que acessarem o PCS (CCFDS, 2004a, p. 98) e o PMCMV (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 83). Portanto, conforme Bertol e Hoshino (2019, p. 2587):

Estamos diante de algo como um SPC/SERASA das políticas públicas, uma ‘negativação’ de atendimento. O status de ‘CADMUTado’ e a sua consequência imediata, o desaparecimento do direito de acessar novamente políticas públicas de habitação, gera diversas distorções e situações de vulnerabilidade extrema para o público-alvo do PMCMV, destacando-se as situações de vulnerabilidade extrema para o público-alvo do PMCMV, destacando-se as situações de violência e conflito que existem dos conflitos e que relegam as famílias a dura escolha entre a vida e o CADMUT.

Portanto, como o CADMUT impossibilita que os beneficiários acessem novamente políticas públicas de habitação, em meio às situações de violência em que se encontram os beneficiários, obriga-os a optar por serem inseridos no cadastro ou viverem sob ameaças constantes, em razão da violência a que se encontram submetidos, conforme apontou pesquisa realizada pelo LabCidade também constatou empreendimentos dominados pelo tráfico de drogas e/ou milícias, realizado pelo controle dos espaços coletivos ou na interferência de síndicos, controlados por esses grupos, que inclusive determinam a saída de famílias para que outras indicadas por esses grupos possam assumir (ROLNIK, 2015, p. 315). A presença da milícia também foi percebida em empreendimento do PMCMV-E:

A presença da milícia também ocorreu na etapa de obra. Durante a vigília noturna houve relatos de carros com milicianos que passavam pelas ruas do projeto para acompanhar o que ocorria na obra. Em outro episódio, em uma certa manhã o grupo se deparou com um corpo de uma pessoa assassinada em uma das casas, o que foi lido como um acerto de contas realizado pela milícia e uma forma de intimidar o grupo. Além disso, o grupo também teve que tomar algumas precauções com a prestação de contas realizada em assembleias, as quais não apresentavam valores monetários, já que eram abertas no terreno do projeto e poderiam ter a presença de milicianos acompanhando a sua execução. O temor, ao final das obras, que foi posto por técnicos e participantes do projeto, era de que a milícia domine o território do projeto por meio do monopólio na prestação de serviços ao bairro, como entrega de gás e tv à cabo, por exemplo (GHILARDI, 2017b, p. 176).

A pesquisa do LabCidade demonstrou que 38,4% das famílias entrevistadas tem a percepção de que o condomínio é violento ou perigoso, inclusive 45,8% acreditam que a violência é maior na nova moradia. Além disso, das 494 famílias que já pensaram em se mudar, as quais representam 53% do total da pesquisa, aproximadamente 49,6% apresentaram a violência como motivação para essa decisão (ROLNIK, 2015, p. 315).

Nas cooperativas uruguaias a mobilidade das pessoas por razões de emprego, enfim, de mudar de residência é plenamente possível, já que o cooperado pode sair da cooperativa e ser reembolsado pelo capital social, descontados eventuais débitos com a cooperativa, que incluem valor retido com a cooperativa. Já no Brasil, a mobilidade é extremamente reduzida, pois tanto no PCS quanto no PMCMV-E as famílias são inseridas no CADMUT, de modo que caso rescindam o contrato da unidade habitacional não poderão ser mais alvo de políticas habitacionais.

No Brasil há dissociação entre política habitacional e emprego, em razão de que os “beneficiários” de programas habitacionais não poderão mudar de habitação, em decorrência de obterem trabalho em outro local. Com isso, as pessoas permanecem eternamente presas à unidade habitacional, ao mesmo tempo em que a propriedade individual possibilita maior circulação da terra, que será utilizada como garantia em face à inadimplência dos mutuários. Portanto, o que está em questão não é assegurar a moradia dos destinatários dos programas habitacionais, mas sim garantir a possibilidade do banco executar as pessoas que não pagarem o financiamento.

Já no Uruguai é garantida maior liberdade para os cooperados saírem da cooperativa, ao passo que são estabelecidos inúmeros mecanismos para garantir que a terra não seja incorporada ao mercado imobiliário e seja efetivamente destinada para a habitação, adotando inúmeras medidas de proteção ao beneficiário com dificuldades de efetivação do pagamento da amortização como os subsídios e o fundo. Dessa forma, o que é punido não é o beneficiário que necessita mudar de residência por inúmeros motivos que podem acometer a classe trabalhadora, mas sim a ausência de destinação do imóvel ou sua utilização para fins que não sejam condizentes com a habitação.

A influência do neoliberalismo nas políticas habitacionais condicionou a perpetuação da combinação entre propriedade individual mediante financiamento, que não é adequada para o atendimento da população de baixa renda, em decorrência da escassa capacidade de pagamento desse segmento social.

Nesse sentido, o PCS seguiu esse modelo, onerando excessivamente o beneficiário, que além de custear 95% do valor total de investimento, arcando ainda com 5% de contrapartida, assim como o pagamento de inúmeras taxas e seguros. Além disso, excluía as famílias em que o comprometimento com o financiamento habitacional compromettesse mais de 25% de sua renda e não abrangia beneficiários inscritos no SPC e no SERASA. Já o PMCMV-E representou um avanço em relação ao Crédito Solidário, já que os subsídios abrangiam todos os beneficiários e o valor da prestação é baixo, ainda que principalmente em decorrência de despesas condominiais e gastos com água, luz e gás, que não necessariamente as famílias estavam acostumadas a pagar, elevavam excessivamente os gastos com habitação da população de rendimentos bem baixos.

Nas cooperativas habitacionais de usuários o financiamento é coletivo, o que garante maior segurança ao sócio. No Uruguai, a política de subsídios é determinada especificamente para cada beneficiário, considerando rendimento, número de integrantes do grupo familiar e eventualmente despesas médicas. Os subsídios inclusive podem abarcar a totalidade da prestação, por mais que também haja a taxa de administração da cooperativa. Nas “zonas” e “mesas”, primeiros empreendimentos do cooperativismo uruguaio, previam comércios nos conjuntos habitacionais, em que o aluguel era revertido na redução dos gastos comuns com a administração da cooperativa (SOLANAS DOMÍNGUEZ, 2016, p. 259).

Portanto, o financiamento coletivo uruguaio só é possível em razão da propriedade coletiva nas cooperativas de usuários, ao passo que ao financiamento individual está vinculado à propriedade individual da unidade habitacional. Dessa forma, a comparação entre a forma de propriedade que possuem os cooperados e o modo como acessaram a terra será elucidada no próximo item.

5.2. Propriedade coletiva e terra pública X propriedade individual e terra comprada

Um aspecto fundamental para a adoção da propriedade coletiva na maioria das cooperativas uruguaias foi a preferência assumida pelo Estado uruguaio pelas cooperativas de usuários, que inclusive tornou-se uma prioridade na concessão de financiamento, principalmente pela preferência legal estabelecida no Decreto nº 633/1969 (NAHOUM, 2013a, p. 45). Outro aspecto fundamental para a adoção do modelo de propriedade coletiva foi a criação de laços de solidariedade que se manifestam em apoios concretos aos

cooperativistas, que ocorre, por exemplo, no financiamento coletivo (GHILARDI, 2017b, p. 234).

Por outro lado, a ideologia da casa própria “tem um corpo material amplo para prosperar no Brasil, diante da escassez de alternativas das ameaças de despejos nas favelas e cortiços, da instabilidade econômica, da insegurança no emprego, da debilidade das redes de proteção social” (FIX, 2011, p. 141). Ainda que prevaleça a ideia de que a propriedade individual necessariamente assegure a segurança da posse, porém, esta se relaciona mais com a percepção política, cultural e social da possibilidade de permanência, que não implica essencialmente um título formal registrado (ROLNIK, 2015, p. 214). Inclusive a integração da propriedade privada acessada via financiamento possibilita a não permanência dos mutuários. Um caso emblemático foi a crise enfrentada pela Espanha em 2012:

Em Barcelona, uma das cidades mais afetadas pela crise, participo de uma assembleia da Plataforma de Afectados por la Hipoteca, movimento social que, desde 2009, procura organizar os atingidos, tornar a crise visível, estabelecer redes de apoio e atuar para a promoção de políticas públicas voltadas a essa situação. Escuto dezenas de testemunhas durante a reunião: imigrantes latino-americanos que ficaram sem trabalho e não puderam mais pagar as prestações, aposentados que foram avalistas dos empréstimos de seus filhos e agora devem entregar suas próprias casas aos bancos, casais que já perderam suas casas e ainda ficaram com uma enorme dívida Isto porque, na Espanha, com a queda do valor dos imóveis depois do estouro da bolha, o valor que o banco obtém com a venda da casa não cobre a totalidade da dívida, e, se não aparecem compradores no leilão da casa retomada (o que ocorre em 90% dos casos), o valor do imóvel entregue ao banco cobre, de acordo com a lei, apenas 60% do valor total do empréstimo. Ou seja, as pessoas perdem suas casas, e ainda assim, permanecem endividadas (ROLNIK, 2015, p. 24).

Ainda que haja limites na comparação entre a realidade brasileira e a espanhola, já que no Brasil há inúmeras restrições ao desenvolvimento do mercado hipotecário, inclusive a impenhorabilidade do bem de família constitui uma segurança dos devedores, a experiência da Espanha demonstra que a propriedade individual não garante segurança da posse, principalmente quando é acessada mediante financiamento. Dessa forma, o PMCMV “transformou-se na política habitacional do país, baseada no modelo único de promoção da casa própria, acessada via mercado e crédito hipotecário” (ROLNIK, 2015, p. 309).

A opção de realizar políticas habitacionais mediante a transferência de propriedade pode precarizar ainda mais as condições de vida dessas famílias do que garantir o seu direito à moradia, muitas vezes nem sequer a propriedade é transferida, apenas conseguindo sua conversão em mutuários (BERTOL; HOSHINO, 2019, p. 2582). Nesse sentido, a

predominância do modelo da “casa própria” difunde a perspectiva de que o acesso à habitação é um problema individual, principalmente pela meritocracia:

essa formulação conduz à homogeneização da ‘demanda’, ela individualiza a incapacidade de obtê-la como um demérito pessoal e não resultante de uma estrutura econômica, política e social desigual, onde a ausência de moradia digna não é apenas resultado, mas também estruturante no contexto de aumento da relevância do espaço urbano, como espaço de reprodução do capital (BERTOL; HOSHINO, 2019, p. 2583).

Já nas cooperativas habitacionais uruguaias de usuários, a propriedade é coletiva da cooperativa, enquanto os cooperados detêm direito de uso e gozo sobre a unidade habitacional, de modo que é utilizada unicamente para a residência do cooperado e de seus familiares, impossibilitando cessão ou arrendamento. Nas cooperativas uruguaias, a segurança da posse também é garantida pelo financiamento coletivo e pela pressão política exercida por FUCVAM, conforme entrevista com cooperativista realizada por Solanas Domínguez (2016, p. 308):

Y yo decía Y no ¿por qué vamos a perder las casas? Si estamos em un **movimiento. No vamos a perder nuestras casas.** Si pierden, pierden todas las casas de, de, que están afiliadas a FUCVAM. **Nadie** se va a meter a eso. ¿Ta? Ahora, solos, separados, sí por supuesto, que vamos a perder la casa. ¿Ta? Pero si vos te apoyás en el movimiento, yo no sé cuántas cooperativas están afiliadas a FUCVAM, pero... son **cientos** de cooperativas. ¿Ta? En todo el país, entonces, ahí las cosas cambian. A fuerzas. Una fuerza que ha perdido militancia, este, ... un, un, un, porque... es realidad, si yo me... recuerdo, este, los movimientos de FUCVAM cuando recién empezamos a hacer la, eh, este, la, la habitación, eran... **tremendas** jornadas, y hoy, por supuesto, llamás a una jornada de FUCVAM, y de acá **no va nadie** a la jornada de FUCVAM. ¿De acuerdo? Entonces, la militancia se ha perdido, pero... sin duda que, este, que las cabezas han cambiado, que la gente joven en ese aspecto, está en crisis⁸⁶ (grifos da autora).

Nesse sentido, a proposta cooperativista de caráter coletivista privilegia a garantia do direito à moradia de seus habitantes, pois “as habitações produzidas não se destinam à circulação no mercado, ainda que possam ser objeto de troca” (PONTES, 2014, p. 193). Portanto, considera “(i) a habitação deslocada do lugar genérico de mercadoria, e (ii) a

⁸⁶ Tradução livre: E eu dizia e porque nós não vamos perder as casas? Se estamos em um movimento. Não vamos a perder nossas casas. Se perdem, perdem todas as casas que estão filiadas a FUCVAM. Ninguém vai se meter nisso. Agora separados, claro que vamos perder a casa. Mas se você se apoia no movimento, eu não sei quantas cooperativas estão filiadas a FUCVAM, mas são centenas de cooperativas. Em todo o país, então, dessa forma as coisas mudam à força. Uma força que perdeu militância, porque é verdade, se me recordo os movimentos de FUCVAM quando recém começamos a fazer habitação eram enormes jornadas e hoje convocas uma jornada de FUCVAM e aqui não vai ninguém a jornada. Então, a militância se perdeu, mas sem dúvidas que as mentes mudaram, que as pessoas jovens nesse aspecto estão em crise.

coletivização da produção e da gestão da propriedade habitacional” (PONTES, 2014, p. 198). Dessa forma, conforme Pontes (2014, p. 199):

É evidente que não se quer dizer com isso que a cooperativa é “a” forma de solucionar a individualização dos problemas. Inclusive porque na própria forma jurídica de cooperativa moram as suas contradições. A questão a ser compreendida é que formas de coletivização da moradia, sem que necessariamente a morada seja compartilhada, podem apresentar maior segurança aos demandantes de tal direito.

Uma das principais dificuldades de viabilizar os empreendimentos habitacionais é assegurar o acesso à terra, de forma que a utilização de imóveis públicos é fundamental nesse processo, pois possibilita também a produção habitacional em locais mais bem localizados e dotados de infra-estrutura urbana. No Uruguai há duas grandes experiências de destinação de terra pública para o cooperativismo habitacional: a carteira de terras de Montevideu e a carteira de terras nacional, a CIVIS.

A carteira de terras de Montevideu possibilitou a ampliação de empreendimentos realizados na capital uruguaia, inclusive boa parte dos empreendimentos cooperativos realizados com terra cedida pela carteira estão em áreas centrais ou intermediárias. A Intendência pagava um subsídio para que os empreendimentos fossem em áreas mais bem localizadas. Uma das experiências mais exitosas foi a carteira de *fincas*, que possibilitou a destinação de prédios em áreas centrais para os empreendimentos cooperativos. Tanto a concessão de posse quanto a alienação, que foi o principal mecanismo de destinação de terra para os beneficiários, foram onerosas.

Entre 1990 e 2012 a carteira de terras de Montevideu possibilitou a destinação de 236 terrenos, dos quais 81% beneficiaram cooperativas habitacionais. Já a CIVIS viabilizou 54 imóveis para cooperativas habitacionais entre 2011 a 2018, mediante alienação incluída no valor do financiamento. Além disso, a CIVIS também é encarregada da gestão do FONAVI, relativo a recursos do governo nacional para programas habitacionais, o que proporciona maior capacidade de coordenação entre os programas habitacionais, de forma que os imóveis só são concedidos para as cooperativas com possibilidade de financiamento, evitando que o imóvel seja concedido, mas não haja recursos financeiros para a construção.

No Brasil, a aquisição de terras no mercado imobiliário é a forma preponderante de acesso à terra, de forma que a modalidade “aquisição de terreno” correspondeu à 33,5% dos empreendimentos realizados no PCS, enquanto no PMCMV-E as modalidades que

englobavam recursos para adquirir terras representaram 46,6% dos empreendimentos realizados. Existem pelo menos 35 empreendimentos no PCS e 82 empreendimentos no PMCMV-E realizados em imóveis públicos.

Tanto no PCS quanto no PMCMV-E, a cessão aos beneficiários foi predominantemente gratuita, o que possibilitou o redirecionamento dos investimentos para a construção. A principal vantagem da destinação de imóveis públicos é o próprio acesso à terra, já que no PCS e no PMCMV-E, o modo preponderante foi a aquisição de terra, em que as entidades só conseguiam acessar os terrenos rejeitados pelo mercado imobiliário, em razão de localização, questões ambientais, o que mais tarde implicava em demora na aprovação do empreendimento. Ainda que em decorrência de inúmeras dificuldades e entraves burocráticos na destinação das terras públicas a compra de terrenos pode ser uma opção mais rápida para as entidades. Dessa forma, ainda que precisasse de um estudo aprofundado para verificar se os imóveis públicos concedidos aos programas acarretaram melhor localização possibilitaram poucas experiências pontuais de reabilitação urbanas, em que os imóveis foram realizados em áreas centrais.

A União utilizou como instrumento de destinação a CDRU, enquanto os demais entes públicos empregaram a doação. A principal diferença entre a concessão de direito real de uso e a doação é que na primeira a propriedade permanece pública, enquanto no segundo é transferida para o particular. A propriedade permanecer pública em tese retiraria o bem da esfera do mercado, de forma a garantir que o imóvel cumpra com sua finalidade de garantir o direito à moradia, ainda que na doação também é possível a reversão do bem, caso não cumpra com a finalidade para a qual foi destinado. Contudo, ao permanecer público o imóvel está sujeito à interferência da administração pública. No Uruguai de forma predominante os imóveis públicos são alienados para os beneficiários.

A alienação da terra pública para o beneficiário no Uruguai e a utilização predominante da doação como forma de destinação das terras públicas não é acidental, mas ocorre principalmente em razão de possibilitar uma garantia mais segura ao banco. Considerando que a base do sistema de crédito gerido pelo mercado é a garantia, cujo alicerce é a propriedade, há entraves para adoção de instrumentos que não os de propriedade, como a Concessão de Direito Real de Uso – CDRU e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia – CUEM, já que têm menos reconhecimento pelo mercado como garantia, o que diminui a possibilidade de acesso ao crédito. Da mesma forma que a informalidade aumenta o

risco de operação e os empecilhos para que o crédito possa ser acessado (ROYER, 2009, p. 42).

Após 10 anos da carteira de terras de Montevideu notou-se um esgotamento dos imóveis públicos, de forma que a Intendência passou a comprar terrenos para implementar as políticas habitacionais. Dessa forma, ainda que seja essencial a destinação de imóveis públicos para a habitação não é suficiente, por isso, o Estado poderia constituir um banco de terras utilizando os instrumentos urbanísticos disponíveis para o cumprimento da função social da propriedade, principalmente pela utilização do instituto do abandono, contribuindo para não onerar o Estado pelo pagamento de terras mediante desapropriação, o que poderia ter viabilizado a produção habitacional em áreas mais centrais que apresentassem imóveis construídos e abandonados (PONTES, 2014, p. 177).

No modelo uruguaio, a propriedade coletiva é possível em decorrência da adoção da forma jurídica cooperativa, que ainda não detenha a propriedade do imóvel é titular de capital social dentro da cooperativa, tornando possível o ressarcimento de parcela desse capital, caso venha a sair da cooperativa. Por isso, no próximo item será analisada a comparação entre a forma jurídica adotada pelas organizações coletivas nos dois países, assim como sobre as peculiaridades de utilização do trabalho mutirante e das distinções sobre a base social que compõem as organizações coletivas nos dois países.

5.3. O papel ocupado pelo trabalho mutirante e as implicações da adoção da forma jurídica associação ou cooperativa

Nesse sentido, nas décadas de 1960 e 1970, as primeiras cooperativas de ajuda mútua eram integradas principalmente a partir de sindicatos de trabalhadores das indústrias, havendo a incorporação da experiência sindical no cooperativismo habitacional (NAHOUM, 2010, p. 3):

Desse modo, a base das primeiras experiências de cooperativas de moradia no Uruguai seria angariada dessa classe operária. Forjada em um contexto econômico de industrialização via substituição de importações e de garantias trabalhistas advindas das reformas sociais de herança batllista, a estabilidade dessa classe proporcionaria o terreno para a formação de um certo ‘ethos’ subjacente a esses trabalhadores, que seria galvanizado pela disciplina de sua organização sindical. Uma determinada ‘cultura de classe’ havia se plasmado em meio a esses trabalhadores uruguaios de meados do século XX, a qual permitiu que se engajassem nas primeiras experiências de produção cooperativa de moradia (GHILARDI, 2017b, p. 138).

A composição social dos cooperativistas uruguaios com tradição no movimento sindical também traz complexidades, inclusive pelo envolvimento da mão de obra contratada com atividades sindicais, considerando que os trabalhadores da construção civil têm uma prática consistente de organização no *Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos* – SUNCA (GHILARDI, 2017b, p. 226). Os cooperativistas utilizavam os conhecimentos adquiridos na organização sindical na obra, conforme relato de entrevista realizada por Ghilardi (2017b, p. 226 e 227), “yo me acuerdo que hacíamos las veces de voceros entre el capataz y el comité de base, la organización sindical de los trabajadores que teníamos contractados. Entonces el capataz, de repente, quería aplicar sanciones y nosotros hacíamos ahí de mediadores”⁸⁷.

Em decorrência de demandas trabalhistas com os trabalhadores contratados, entrevista realizada por Ghilardi (2017b, p. 227) apontou que “[los trabajadores contratados] nos hicieron ir al Ministerio, nos querían plantear juicio. Y ahí nosotros en la fábrica éramos delegados de los trabajadores y acá éramos representantes de los patrones”⁸⁸.

Com o advento dos governos neoliberais, em que as organizações de crédito internacional impunham medidas de ajuste estrutural, em um contexto de crise econômica, desindustrialização, privatização dos serviços e perda do poder aquisitivo do salário, provocaram a diminuição do número de trabalhadores assalariados, crescimento do desemprego e de trabalhadores autônomos. Essas condições surgidas com a implantação do neoliberalismo no Uruguai produziram uma modificação na composição social das cooperativas, que começaram a ser acessadas por pessoas de rendimentos menores, trabalhadores autônomos, que não tinham experiência organizativa e atuação sindical (NAHOUM, 2010, p. 3).

O desemprego e flexibilidade nas relações de trabalho dificultam a utilização da mão de obra na ajuda mútua, em razão da inconstância no cumprimento das horas e na participação responsável nas atividades da cooperativa, incluindo dificuldades para trabalhar de forma organizada, tanto para integrar grupos de cooperativas ou equipes com mão de obra

⁸⁷ Tradução livre: Me lembro que às vezes mediávamos a relação entre capataz e comitê de base, a organização sindical de trabalhadores que contratamos. Então o capataz, de repente, queria aplicar sanções e nós fazíamos a mediação.

⁸⁸ Tradução livre: [os trabalhadores contratados] nos fizeram ir até o ministério, queriam nos processar. E na fábrica éramos delegados dos trabalhadores e aqui éramos representantes dos patrões.

contratada (RODRIGUEZ FILIPPINI, 2008, p. 137). Pois essa nova forma de composição social se opõe à organização e disciplina que constam nos regulamentos das cooperativas, negando formas de funcionamento institucionais como comissões e órgãos coletivos. A dificuldade que essas cooperativas têm em realizar a gestão do processo produtivo faz com que o IAT assuma papéis que inicialmente não tinha atribuição (RODRIGUEZ FILIPPINI, 2008, p. 137).

O multiemprego ou trabalho informal dificultam o cumprimento das 21 horas semanais estabelecidas historicamente, por isso, em termos reais a média tem sido de 15 horas, o que sugere a necessidade de introduzir modificações no processo produtivo que permitam a racionalização e encurtamento dos prazos, diminuição dos custos e do cansaço decorrentes de processos muito longos (VALLES, 2008, p. 161).

A extensão da jornada de trabalho gera dificuldade de conciliar os horários disponíveis dos sócios e a lei trabalhista de construção, que delimita uma jornada de 8 horas, realizada das 7 às 17 horas. Porém, em razão do horário da jornada de trabalho, exigia que os trabalhadores contratados capacitassem os cooperados para realizar o mutirão fora do horário de obra (BERRIEL; BARRENECHA; CIRINO, 2015, p. 53). Por isso, o regulamento de obra de FUCVAM recomendava que a ajuda mútua necessariamente deve ser realizada nos turnos de trabalho da obra e pelo menos metade das horas de mutirão cumpridas em horários que coincidam com a presença de trabalhadores contratados na obra (FUCVAM, 2018, p. 3).

Nas cooperativas de ajuda mútua, o trabalho também contribui para o aporte de capital realizado pelos associados, de forma a aumentar as cotas-parte dos cooperados, só podendo ser realizado pelos sócios e seus familiares. Não constitui um ato cooperativo⁸⁹, já que não integra os serviços proporcionados da cooperativa aos associados, bem como não é considerado trabalho remunerado, por isso, não há recebimento de salário nem enseja contribuição para aposentadoria (CAZERES, 2008, p. 39 e 40). O capital social do cooperado é integrado:

Artículo 123. (Aspectos patrimoniales).- Las partes sociales no podrán ser inferiores a 2 UR (dos unidades reajustables) y se reajustarán según dicho índice. Corresponden a la cooperativa las sumas que ésta perciba de parte de los socios como compensación por cuota de administración, cuota de mantenimiento de las

⁸⁹ Conforme a lei uruguaia nº 18.407/2008, em seu artigo 9º, os atos cooperativos são realizados entre cooperativas e seus sócios ou os sócios de cooperativas sócias ou entre cooperativas entre si, caso estejam associadas (URUGUAI, 2008c). Nesse sentido, o ato cooperativo é uma execução ocorrida em cumprimento direto do objeto da cooperativa (CAZERES, 1994, p. 31), que no caso das habitacionais é a prestação ou obtenção de serviço cooperativo de moradia (CORVALAN, 1990, p. 151, apud CAZERES, 2008, p. 36).

viviendas y servicios comunes. Se entiende por cuota de administración, aquella suma de dinero que mensualmente aportan los socios a efectos de satisfacer los gastos que la administración y desarrollo de la cooperativa requieren en sus etapas iniciales. Dicho concepto es equivalente al designado como ‘fondo de gestión’ que recaudan las cooperativas habitadas. También corresponden a las Cooperativas los subsidios de capital y las quitas que hayan sido otorgados por los organismos financiadores. Estos rubros no integran las partes sociales del cooperativista y por lo tanto, no serán objeto de restitución al egreso ni de reparto entre los socios⁹⁰(URUGUAI, 2008c, online)

Portanto, o capital social dos cooperados é formado por duas unidades reajustáveis, 15% do valor de taxaço correspondente à ajuda mútua, devolução do empréstimo, relativo à 85% do valor de taxaço, não considerando os juros e o terreno, que só é incorporado, caso tenha sido pago à parte do empréstimo, pois “el capital debe reflejar lo que se puso materialmente para construir la vivienda. Por eso los intereses, que no se reflejan en ladrillos, que no se transforman nunca en vivienda, no forman parte del capital”⁹¹ (ENFORMA, 2018, p. 19). A integração do trabalho no capital social é definida da seguinte forma:

La integración en trabajo para la construcción o mantenimiento de las viviendas será la correspondiente al laudo de la categoría de peón establecida para la industria de la construcción.

Sobre esta base y con el asesoramiento del Instituto de Asistencia Técnica correspondiente, el Consejo Directivo establecerá los mecanismos que aseguren un contralor eficaz de las prestaciones laborales de cada socio en todos sus aspectos.

La evaluación referida comprenderá el valor económico de la mano de obra sustituida y las cargas sociales que fueran de cargo del patrón. Los organismos financiadores considerarán en los planes de financiación de las obras, las prestaciones en trabajo como aporte de la cooperativa.

Para el trabajo de los socios, las cooperativas de autoconstrucción o ayuda mutua, deberán elaborar y poner en práctica, un programa de adiestramiento técnico bajo el asesoramiento del Instituto de Asistencia Técnica correspondiente ⁹²(URUGUAI, 2012, p. 28, artigo 69).

⁹⁰ Tradução livre: Artigo 123 (aspectos patrimoniais): As partes sociais não poderão ser inferiores a 2 UR (duas unidades reajustáveis) e se reajustarão segundo esse índice. Correspondem à cooperativa as somas que receba da parte dos sócios como compensação da cota administração, cota de manutenção das habitações e serviços comuns. É entendida como cota de administração a soma de dinheiro que mensalmente os sócios aportam para satisfazer os gastos que a administração e o desenvolvimento da cooperativa requerem nas etapas iniciais. Esse conceito é equivalente ao designado como ‘fundo de gestão’ que recolhem as cooperativas habitadas. Também correspondem às cooperativas os subsídios de capital e os subsídios concedidos pelos órgãos financiadores. Esses valores não integram as partes sociais do cooperativista, portanto, não serão objeto de restituição àquele que sair da cooperativa nem de divisão entre os sócios.

⁹¹ Tradução livre: o capital deve refletir o que se colocou materialmente para construir a habitação, por isso, os juros não se refletem em tijolos, não se transformam nunca em habitação, por isso, não integram o capital.

⁹² Tradução livre: A integração em trabalho para a construção ou manutenção das habitações será a correspondente ao laudo da categoria de trabalhador estabelecida para a indústria da construção. Sobre esta base e com o assessoramento do Instituto de Assistência Técnica correspondente, o Conselho Diretivo estabelecerá os mecanismos que assegurem um controle eficaz do trabalho realizado por cada sócio em todos seus aspectos. A avaliação referida compreenderá o valor econômico da mão de obra substituída e os encargos sociais que ficaram ao cargo do empregador. Os órgãos de financiamento considerarão nos planos de financiamento das obras o trabalho como aporte da cooperativa. Para o trabalho dos sócios, as cooperativas de autoconstrução ou ajuda mútua deverão elaborar e por em prática um programa de treinamento técnico sob assessoria do Instituto de Assistência Técnica correspondente.

O aporte de horas de trabalho é definido por um regulamento aprovado em assembleia pela cooperativa, geralmente entre 20 a 25 horas por núcleo familiar (NAHOUM, 1984, p. 6). No regulamento de obra de FUCVAM, a orientação dada era de que os sócios deveriam cumprir no mínimo 24 horas semanais durante toda a etapa de obra (FUCVAM, 2018, p. 3).

O capital social não é integrado pelas horas físicas trabalhadas, mas sim pelas horas produtivas, ou seja, pelo avanço da obra mensurado pelo esforço do trabalho realizado, quantificado pela certificação do avanço da obra. Como os mutirantes não têm experiência de trabalho em obra nem treinamento não têm o mesmo rendimento de um trabalhador da construção civil (ENFORMA, 2016, p. 20). Consequentemente as horas de ajuda mútua tem um valor menor do que se fossem consideradas todas as horas trabalhadas como equivalentes aos dos trabalhadores da construção civil (GHILARDI, 2017b, p. 218). Também não são computadas as horas destinadas a “*sereneada*” (vigília noturna), em que os cooperados vigiam a obra de madrugada (GHILARDI, 2017b, p. 214).

Uma discussão do sistema cooperativista uruguaio é a contabilização de horas dedicadas à gestão da cooperativa, tais como reuniões de órgãos e comissões, busca de preço para compra de materiais, trabalho na creche ou na cozinha da cooperativa. Caso não sejam consideradas as horas de gestão, os que estiverem em função de coordenação trabalhariam muito mais do que os outros associados. Contudo, se todas as horas de gestão fossem consideradas haveria cooperativistas que fariam muitas horas de gestão sem realizar atividades de ajuda mútua (NAHOUM, 2013a, p. 125-127).

Conforme atestou-se em depoimentos surgidos na pesquisa realizada por Ghilardi (2017b, p. 220), em muitas cooperativas habitacionais na consolidação do capital social de cada integrante não se distinguem as horas de militância, as atividades de gestão e os períodos extras de ajuda mútua, de forma que tudo é integrado no capital social. Porém, a orientação de FUCVAM é de que o capital social seja formado unicamente pelo que foi trabalhado no projeto construtivo e cujo valor está determinado no 15% do valor de taxaço (ENFORMA, 2016, p. 11). Portanto, somente torna-se capital social aquilo que se transforma em habitação, não capitalizando as tarefas de gestão para obter o empréstimo e formar a cooperativa, “pues nuestra ineficiencia podría estirar la gestión, eso aumentaría el capital social, pero se nos estaría premiando por nuestros errores o ineficacia”⁹³ (ENFORMA, 2016, p. 14). Caso fosse

⁹³ Tradução livre: pois nossa ineficiência poderia prolongar a gestão, o que aumentaria o capital social, mas estaríamos premiando os nossos erros e ineficiência.

integrado no capital social, o valor da obra encarece não produzindo habitação no menor custo possível prejudicando o acesso de futuros habitantes à moradia (ENFORMA, 2016, p. 36), já que a integração do capital social dos novos associados ocorre da seguinte forma:

La suscripción de partes sociales de nuevos socios, estará regulada por las siguientes condiciones:

- 1) cuando se realice sin sustitución de un socio anterior, la valoración de las partes sociales se realizará de igual forma que la de los restantes socios de la cooperativa;
- 2) cuando se realice en sustitución de un socio anterior, la cantidad de partes sociales a suscribir, será valorizada en un monto igual al reintegrado por la cooperativa al socio saliente, sin consideración de las deducciones establecidas por las distintas causales de retiro de socios (URUGUAI, 2012, p. 29, artigo 71)⁹⁴.

Nesse sentido, a taxa de administração pode ser compreendida como os valores aportados mensalmente pelos sócios para satisfazer os gastos que a administração e desenvolvimento da cooperativa requerem nas etapas iniciais, que equivale ao “fundo de gestão” das cooperativas habitadas (ENFORMA, 2016, p. 12):

Las partes sociales se integrarán con los aportes en trabajo (ayuda mutua o autoconstrucción) o el ahorro previo, según la modalidad adoptada, el aporte inicial, aportes extraordinarios y lo abonado por concepto de amortización del préstamo hipotecario. En ningún caso se considerará capital lo pagado por concepto de intereses del préstamo obtenido (URUGUAI, 2013, p. 5, artigo 139)⁹⁵.

Nas políticas de produção habitacional por organizações coletivas brasileiras, o modo de construção da habitação poderia ser realizado por autoconstrução, mutirão, administração direta e empreitada global. Portanto, o trabalho mutirante não é a única forma de construção habitacional. Da mesma forma no Uruguai, nas cooperativas de poupança prévia também não há aporte de trabalho dos sócios. Nesse sentido, a principal diferença é que no Brasil as entidades são constituídas majoritariamente como associações, o que impossibilita que o trabalho realizado pelo mutirante seja integrado em seu capital social, configurando meramente doação de trabalho, prejudicando as tentativas de modernizar o trabalho no mutirão. Com isso, o mutirante fica em posição de vulnerabilidade, já que “a associação não

⁹⁴ Tradução livre: A subscrição de partes sociais dos novos sócios será regulada pelas seguintes condições: 1) quando for realizada sem substituição de um sócio anterior, a valorização das partes sociais será realizada de igual forma que a dos sócios restantes da cooperativa; 2) quando for realizada em substituição de um sócio anterior, a quantidade de cotas partes a subscrever será valorizada em um montante igual ao reintegrado pela cooperativa ao sócio que está deixando a cooperativa, sem considerar as deduções estabelecidas pelos distintos motivos de saída dos sócios.

⁹⁵ Tradução livre: As partes sociais serão integradas com os aportes em trabalho (ajuda mútua ou autoconstrução) ou a poupança prévia, conforme a modalidade adotada, o aporte inicial, aportes extraordinárias e o valor pago pela amortização do empréstimo hipotecário. Em nenhum caso será considerado capital o pagamento por juros do empréstimo obtido.

tem qualquer obrigação em relação a uma família que saia do quadro associativo, seja por desistência ou substituição” (BARAVELLI, 2006, p. 85). Dessa forma, no próximo subitem será descrita uma comparação entre as distinções da forma jurídica adotada pelas organizações coletivas nos dois países.

5.3.1 Implicações da forma jurídica adotada pelas organizações coletivas: cooperativismo x associativismo

Conforme classificação de Daniele Pontes (2004, p. 143), no tocante à finalidade, as cooperativas podem ser classificadas em: a) cooperativas de consumo; b) cooperativas de crédito; c) cooperativas de produção de bens e/ou serviços.

A cooperativa de produção tem como objetivo a produção coletiva de bens ou serviços, podendo estar vinculados com a comercialização da produção individual. As cooperativas de produção podem ser subdivididas em: a) cooperativas de produção e/ou serviços (cooperativas simples), que tem o objetivo único de vender seus produtos; b) cooperativas mistas, cuja principal finalidade é a comercialização de produtos, mas agregam outras atividades como a realização de compras conjuntas para beneficiar todos os cooperativistas na aquisição de bens ou serviços; c) cooperativas integrais, que se configuram “como organização social comunitária, em que a comunidade se organiza em cooperativa para produzir em conjunto, prioritariamente, os produtos para seu próprio consumo, comercializando o excedente” (PONTES, 2004, p. 144).

Já a cooperativa de consumo é constituída pela “associação dos consumidores para melhorar sua condição de compra de bens ou serviços” (FARIA, 2003, p. 26 e 27). Já as cooperativas de crédito fornecem assistência financeira aos seus cooperados, sendo equiparadas às demais instituições financeiras, por isso, funcionam com autorização e fiscalização do Banco Central (FIGUEIREDO, 2000, p. 52 e 53, apud PONTES, 2004, p. 145).

Nesse sentido, é fundamental estabelecer distinções no cooperativismo habitacional. As cooperativas de crédito atuam no financiamento habitacional de seus cooperados, tiveram um impulsionamento na sua atividade a partir de novembro de 2019, em decorrência da possibilidade de captação de recursos da caderneta de poupança para financiamento habitacional pelas cooperativas de crédito (MÁXIMO, 2019).

As cooperativas habitacionais de consumo gerem o processo de construção e prestação de serviços habitacionais, a fim de assegurar moradia em condições adequadas para seus sócios. Já nas cooperativas de produção habitacional os cooperados organizam a produção habitacional, não exclusivamente para os próprios cooperados. Incluem as cooperativas de trabalhadores da construção civil e cooperativas que gerenciam o processo produtivo, inclusive podendo delegar a construção para construtoras ou mesmo para outras cooperativas. Uma experiência interessante surgida no governo de Luiza Erundina, em São Paulo, foi a montagem de uma fábrica de pré-moldados, desmontada no início do governo seguinte, que abrangia “o projeto e pré-fabricação de componentes para mobiliário e equipamentos urbanos como escolas, creches, postos de saúde, abrigos para ponto de ônibus e elementos para canalização de córregos em favelas” (EWBANK, 2007, p. 79).

É importante considerar que o cooperativismo habitacional não abrange apenas o cooperativismo popular, mas sim também cooperativas que se assemelham a empresas. Dessa forma, existem inúmeras cooperativas filiadas à OCB que não necessariamente partilham dos valores do cooperativismo popular. A OCB reúne 282 cooperativas habitacionais, envolvendo 103,7 mil cooperados e 742 empregados, as quais “reúnem cooperados para construção, manutenção e administração de conjuntos habitacionais e condomínios, que usam autofinanciamentos ou créditos habitacionais oficiais” (OCB, 2019, p. 64). Dentre as cooperativas filiadas à OCB, 75,6% tem faturamento de até 360 mil reais, 19,6% entre 360 mil reais e 1,5 milhões de reais, 4% entre 1,5 milhões e 10 milhões de reais e 0,7% entre 10 milhões e 100 milhões de reais (OCB, 2019, p. 67). A OCB ainda aponta como os desafios para o setor:

- Falta de políticas públicas direcionadas às cooperativas habitacionais;
- Falta de acesso direto dos recursos do FGTS do cooperado, quando regime de autofinanciamento;
- Falta de linhas de financiamento específico para o setor;
- A não aceitação das garantias reais, das cooperativas, pelas instituições financeiras (OCB, 2019, p. 69).

Portanto, dentro da perspectiva da OCB encontram-se as cooperativas autofinanciáveis, que são consideradas como “uma boa ferramenta de regulação de mercado, como resultado de preços mais acessíveis e alta qualidade de seus empreendimentos” (OCB, 2019, p. 65). Nessas cooperativas, o cooperado antecipa recursos para a produção da residência, não utilizando a intermediação financeira, o que implica na redução de custos

(MORAIS, 2004, p. 104). Portanto, consistem “na produção de moradia a custos operacionais, mediante um sistema solidário de caráter cooperativo com a antecipação de capital – dinheiro – do próprio grupo associado – consumidores -, dispensando o concurso da intermediação financeira” (MORAIS, 2004, p. 30). Os empreendimentos construídos pelas cooperativas autofinanciáveis destinavam-se aos setores de média e média-baixa renda (CASTRO; SHIMBO, 2010, p. 53).

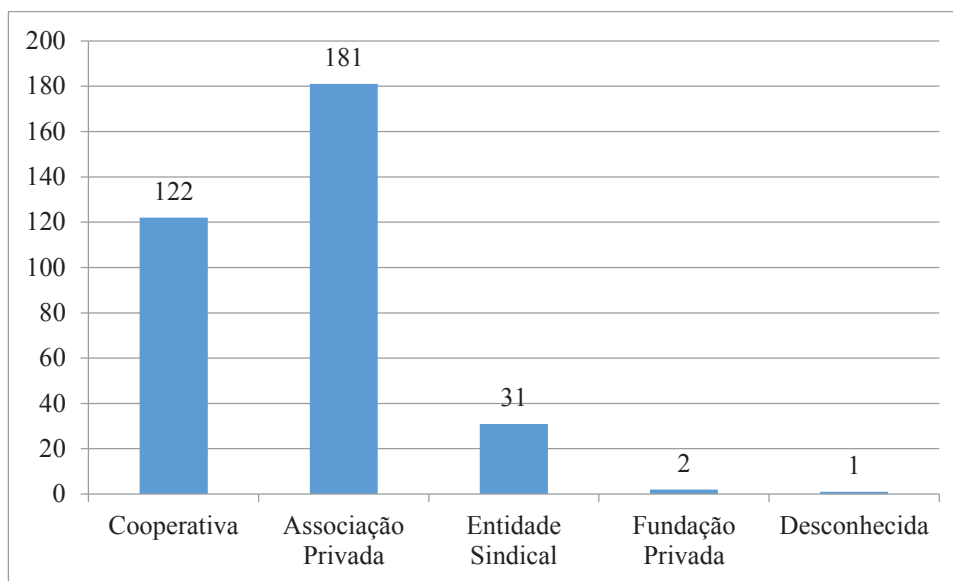
As cooperativas autofinanciáveis foram uma das saídas após a crise do BNH, disseminando-se na década de 1990 como uma alternativa habitacional em um momento de escassez de financiamento público (MORAIS, 2004, p. 22). Tanto que em 1997 na região metropolitana de São Paulo lançaram aproximadamente 43% dos lançamentos do mercado imobiliário, embora já em 2009 a atuação dessas cooperativas caiu para 0,31% dos produtos lançados no mercado (CASTRO; SHIMBO, 2010, p. 53). Na década de 1990 também foram criadas cooperativas habitacionais formadas por sindicatos de trabalhadores, que organizavam a constituição de um fundo habitacional a partir da cotização dos associados, visando à produção habitacional (CASTRO; SHIMBO, 2010, p. 57).

As cooperativas autofinanciáveis se inserem no mercado imobiliário utilizando os mesmos instrumentos “quanto a adoção de procedimentos mercantis; utilização de índices correção; escolha do público alvo, definição do tipo de empreendimento e de sua localização; uso do marketing para divulgação e promoção das cooperativas e comercialização dos imóveis” (MORAIS, 2004, p. 23 e 24), inclusive reforçando os processos de valorização (MORAIS, 2004, p. 24).

A forma jurídica adotada pelas entidades organizadoras do PCS foi acessada mediante a emissão de comprovante de inscrição e situação cadastral da Receita Federal, que exigia para consulta o número do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ, em que se utilizou de pesquisa na internet e do mecanismo de consulta da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (RedeSim) para encontrar o CNPJ das entidades⁹⁶:

⁹⁶ Sobre o empreendimento que consta como desconhecido não obtivemos dados da entidade que realizou uma reforma de 20 unidades habitacionais em Passo Fundo, contratado em 02/07/2008. Consideramos como associação privada, os empreendimentos construídos pela AMPMNG; ASPA – Associação Produtiva de Águas Claras. Foram consideradas como cooperativas, as seguintes entidades: Realidade Habitacional - COOPHAB/SERV e Cooperativa Habitacional COOHAJOBA (dois empreendimentos).

Gráfico 8 - Personalidade jurídica no PCS (2005-2010)



Fonte: Elaboração própria

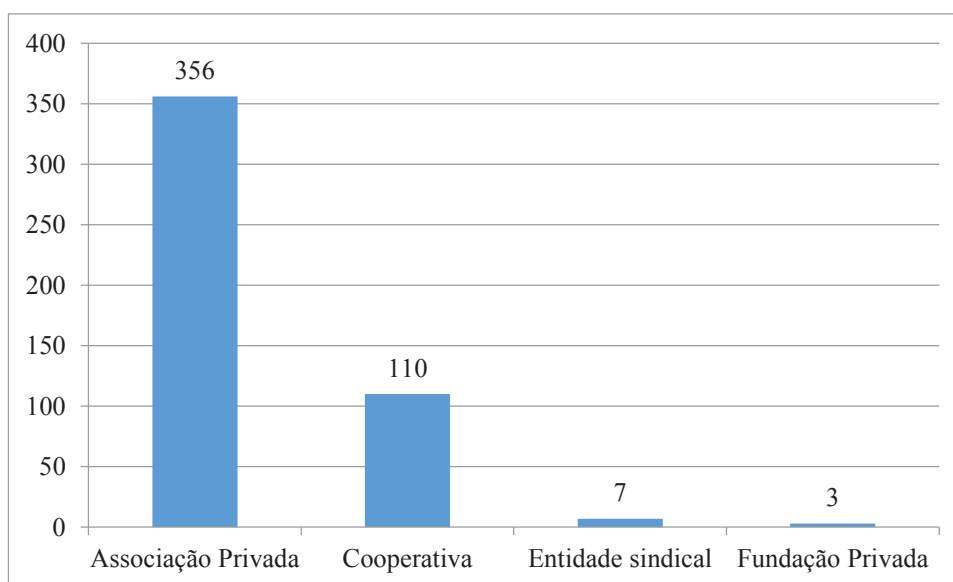
No PCS foram realizados dois empreendimentos por fundações privadas, que são a Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião do Rio de Janeiro, cujo empreendimento migrou para o PMCMV-E, e a Associação dos Moradores e Inquilinos de Brasília e Redondezas, relativo a um empreendimento em Goiás. Os 31 empreendimentos realizados por entidades sindicais, abrangeram o Movimento de Luta pela Casa Própria – MLCP, cooperativas de crédito rural, sindicato de trabalhadores rurais, de servidores públicos municipais, trabalhadores dos Correios e de empresas de transporte rodoviário.

As cooperativas habitacionais do PCS eram em sua maioria de produção, já que gerenciavam mais de um empreendimento do programa. Para além das cooperativas cuja finalidade principal era habitacional também foi acessado por cooperativas de crédito rural, catadores de material reciclável, trabalho e da agricultura familiar.

Já os empreendimentos realizados por associações privadas envolveram movimentos de moradia, entidades em defesa dos direitos das mulheres, associações de mães, entidades em defesa de trabalhadores rurais, rádio comunitária, entidade de alfabetização de jovens e adultos, entidade em defesa dos direitos de pessoas com deficiência, sindicatos de municipais e cooperativa de confeccionistas. Os movimentos nacionais de moradia vinculados ao FNRU tiveram 22% dos empreendimentos contratados pelo PCS, o que significou 35% do total de unidades habitacionais contratadas e 38% do volume de recursos (FERREIRA, 2012a, p. 158).

A forma jurídica adotada pelas entidades organizadoras do PMCMV-E foi obtida mediante pesquisa pela ferramenta de busca de emissão de comprovante de inscrição e situação cadastral da Receita Federal, pois nos dados utilizados pela SNH já constava o CNPJ da entidade:

Gráfico 9 - Personalidade jurídica no PMCMV-E (2009-2016)



Fonte: Elaboração própria

No PMCMV-E existem três empreendimentos realizados por fundação privada, todos pela Bento Rubião, que presta assessoria técnica para outras entidades e possivelmente ingressou como entidade organizadora, em decorrência da exigência de habilitação no Ministério das Cidades para que a entidade possa encaminhar projetos e acessar recursos públicos. A habilitação é realizada anualmente ou bienalmente e consiste na comprovação de que a entidade possui capacidade de executar e/ou gerir processo de construção habitacional, determinando a quantidade de unidades habitacional que a entidade pode construir (JESUS, 2015, p. 142). Exige-se que a entidade tenha experiência de três anos, o que garante a participação de entidades com maior experiência acumulada na execução de projetos, mas diminui as possibilidades que as famílias se organizem e constituam suas entidades para acessar recursos públicos (BURGUIÈRE ET AL, 2016, p. 34). Além disso, é dispensado do processo de habilitação o projeto habitacional destinado a atender “refugiados, comunidades quilombolas, pescadores artesanais, ribeirinhos, indígenas e demais comunidades socialmente vulneráveis” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2014, p. 55).

Também foram realizados sete empreendimentos por entidade sindical, que envolveram o Movimento de Luta pela Casa Própria (MLCP) em Goiás, a Federação das Associações de Moradores e Conselhos Comunitários do Piauí (FAMCC) e sindicato de trabalhadores rurais.

Em sua maioria as cooperativas habitacionais do PMCMV-E eram de produção, já que foi frequente realizarem mais de um empreendimento, inclusive foi entidade organizadora uma cooperativa de trabalhadores da construção civil. Também promoveram empreendimentos no programa: cooperativas da agricultura familiar, de crédito rural e de trabalho.

Já as associações envolveram associações comunitárias e de moradores, de alfabetização de jovens e adultos, movimento de mulheres, entidades de defesa dos direitos das mulheres, movimentos de moradia, ONGs sobre direito à moradia, organizações de pequenos agricultores, entidades profissionais como dos trabalhadores dos Correios, entidades de defesa do consumidor, povos indígenas, comunidades quilombolas, extrativistas, economia solidária, entidades desportivas, cooperativa de crédito rural, associação de mutuários e rádio comunitária. Inclusive um dos movimentos de mulheres prioriza as beneficiárias vítimas de violência doméstica e mulheres chefes de família (LAUSCHNER, 2013, p. 73 e 74). No PMCMV-E cresceu a participação dos movimentos de moradia do FNRU, que abrangeu 55% do total de unidades habitacionais (FERREIRA, 2012a, p. 176).

Portanto, as associações quase dobraram do PCS para o PMCMV-E, já as entidades sindicais tiveram quatro vezes mais empreendimentos no PCS do que no PMCMV-E. Para além da diferença no número de empreendimentos das entidades sindicais, no PCS as entidades sindicais eram principalmente sindicatos de trabalhadores rurais dos estados do sul do país, enquanto no PMCMV-E essa configuração não se repetiu, possivelmente porque essas organizações passaram a acessar o PNHR como política habitacional, de modo que no PMCMV-E as entidades sindicais eram principalmente compostos por movimento de moradia ou organizações de matriz comunitária, contando com apenas uma organização de trabalhadores rurais do Pará, ainda que hajam entidades vinculadas à defesa de trabalhadores rurais que foram formalizadas como associações.

Já as cooperativas apresentaram uma leve diminuição no PMCMV-E, concentrando-se nos estados de Rio Grande do Sul e Santa Catarina, tanto que no PCS da totalidade de 122 empreendimentos institucionalizados como cooperativas 83 eram desses estados, o que

representava 68% do total. Essa concentração é ampliada no PMCMV-E, em que as cooperativas desses estados são responsáveis por 89 empreendimentos em um total de 110, o que corresponde a 80,9% dos empreendimentos organizados por cooperativas. No II Mapeamento da Economia Solidária no Brasil, realizado entre 2009 e 2013 pela Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES, em parceria com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES, a região sul registrou a maior proporção de cooperativas, correspondendo a 18,4% dos empreendimentos da região e representando 34,8% de todas as cooperativas mapeadas no país (CARNEIRO; SILVA, 2016, p. 22).

Nos dados do II mapeamento de economia solidária também prevalece a forma jurídica associação sobre a cooperativa, visto que 60% dos empreendimentos eram formalizados como associação, 30,5% como grupo informal e apenas 8,8% como cooperativa (CARNEIRO; SILVA, 2016, p. 21). A prevalência da associação sobre a cooperativa decorre do excesso de burocratismo, que dificulta a constituição e manutenção das cooperativas populares, já que o cooperativismo introduzido com a Lei nº 5.764/1971 nunca teve a intenção de fortalecer o cooperativismo popular (GEDIEL; MELLO, 2016, p. 205). Portanto, conforme Pontes (2004, p. 175):

Assim como não é por acaso, que a OCEPAR não aceita à denominação cooperativismo popular. Afinal, a legislação cooperativista é universal e tem como pressuposto a legalidade e a igualdade formal. Assim, como distinguir uma cooperativa de produção agropecuária, com dois mil cooperados, 500 empregados, com uma existência média de 30 anos, amparada na lei, de uma cooperativa de reciclagem de papel, com 20 cooperados e nenhum ano de existência, porque sequer consegue pagar todos os registros, referentes à Assembleias, publicações no jornal de circulação local, alvarás, livros, contador, advogado, cota-parte, etc.

O objetivo do cooperativismo expresso em sua lei geral foi de organizar o capital agroexportador e propiciar a criação de cooperativas que se organizam de forma parecida com empresas tradicionais. Tanto que a OCB foi constituída no período ditatorial e era alinhada “à ideologia de centralização de poder e controle da ditadura” (SILVA, 2006, p. 69), contribuindo para a realização da política agrária do governo, em consonância com o desenvolvimento capitalista agroindustrial (OCB, 2004, p. 43 e 47, apud SILVA, 2006, p. 70 e 76).

Portanto, o cooperativismo brasileiro não se adequa às cooperativas habitacionais populares, já que não foi formulado para elas, de forma que os entraves burocráticos tornam a constituição de associação mais vantajosa para as entidades organizadoras. Nas cooperativas

habitacionais existentes é frequente que a mesma cooperativa realize mais de um empreendimento, de forma a mitigar o excesso de burocracias a partir da constituição de novas entidades.

No Uruguai a produção da moradia por organizações coletivas é majoritariamente realizada por cooperativas de consumo, de modo que para cada novo empreendimento é constituída uma nova personalidade jurídica, inclusive para realização de atividades administrativas. Ainda que haja outras possibilidades de personalidade jurídica para além da cooperativa como os *Fondos Sociales de Vivienda*, que foram criados com recursos de trabalhadores e empregadores de uma categoria determinada para a construção habitacional para seus trabalhadores. A gestão do fundo é paritária e controlada por uma comissão de administração, em que os representantes do setor patronal e dos trabalhadores estão em igual número de representantes (NAHOUM, 2008c, p. 187).

Uma experiência importante no desenvolvimento do cooperativismo habitacional uruguaio foi a instalação de uma fábrica de componentes construtivos por FUCVAM, na década de 1970, que permitia a sua adaptação às necessidades das cooperativas, que inclusive facilitava a execução do trabalho mutirante, essa experiência não subsistiu em razão da escassez de financiamento para as cooperativas habitacionais no período da ditadura (BARAVELLI, 2006, p. 68, 133 e 135).

No Brasil “ao final da obra a entidade se retira e não resta, necessariamente, uma organização comunitária das famílias” (GHILARDI; HUGUENIN, 2015, p. 10). Já nas cooperativas uruguaias a organização perdura mesmo após a construção das moradias para administrar questões administrativas como o pagamento do financiamento, a propriedade coletiva e pela preocupação em não só construir unidades habitacionais, mas também em construir cidade (GHILARDI; HUGUENIN, 2015, p. 10 e 13). A propriedade coletiva implica que a cooperativa perdura para além das obras, atuando na construção da cidade, e não apenas da moradia, conforme demonstra Baravelli (2006, p. 68):

Em termos práticos, tal ‘*propriedad colectiva*’ significa que a propriedade das unidades habitacionais é escriturada em definitivo para a cooperativa de habitação depois que esta conclui as fases de compra do terreno e edificação das moradias, quando o procedimento comum no mercado habitacional é fracionar e transferir para indivíduos a propriedade de cada unidade habitacional. Portanto, nas cooperativas de habitação por ajuda mútua, a pessoa jurídica criada para contrair o financiamento e viabilizar a construção das habitações não é dissolvida quando estas terminam de ser construídas. Segundo a presidente de uma das mais emblemáticas cooperativas de Montevideu – Covim 9 – ‘*esto impide en gran parte lo aislamiento de la gente, porque la verdad es que la cooperativa sigue construyendo*’. Melhor dizendo,

‘sigue construyendo’ com as tarefas de manutenção das áreas comuns (que não são mais apenas as áreas fora das moradias) e, fora dos limites do terreno, ajudando ou mesmo assumindo a construção de equipamentos comunitários como escolas e postos de saúde (policlinicas), frequentemente cedidos posteriormente para uso público.

A ideia de construir cidade era muito forte nas primeiras propostas cooperativas, em que foram realizadas as “zonas” e as “mesas”, cuja distinção é:

Entendemos que las propuestas de uno y otro equipo técnico respondieron a intenciones distintas, criterios diferenciados a la hora de crear barrio y ciudad. Las Mesas fueron propuestas concretas que se resolvieron al interior de cada uno de los terrenos obtenidos. Conforman um barrio en sí mismo, que puede funcionar de manera autónoma, con servicios de escala barrial, situados en general de una manera que permite también su uso por parte de los habitantes del entorno inmediato. Esto se muestra en el caso de Mesa 1: la cancha de fútbol se sitúa en el punto de acceso al barrio desde la avenida principal; los comercios en los bajos de la calle principal y la mayoría de servicios y usos comunales, en el entorno de dicha calle principal (figs. 10, 55, 56).

Comprendemos las Zonas como una propuesta más amplia, más ambiciosa, con escala de ciudad. De hecho, se presentaron conformando Complejos que comprendían varias Zonas. El Complejo José Pedro Varela es un ejemplo de ello. Quienes realizaron el proyecto apostaron por realizar todo un fragmento de ciudad, con equipamientos de una escala que respondiera a todo ese conjunto y con usos diversos. En el proyecto elaborado, quedaba establecida una relación de todo el conjunto con el Parque Rivera, como elemento significativo de la ciudad existente (fig. 47) y se articulaba una propuesta que giraba alrededor de la continuidad de un ‘Parque lineal’ –estaba previsto que se realizara a partir del parque ya existente–. La ‘propuesta de ciudad’ a la que nos referimos giraba fundamentalmente en torno a ese espacio verde lineal que vendría a articular el territorio nuevo. Todas las Zonas harían su aportación a esa ‘ciudad nueva’, en forma de equipamientos situados cerca del parque lineal. Cada Zona tenía adjudicado un uso para su equipamiento: deportivo, cultural, educacional, entre otros; de manera que no solo se agrupaba el espacio colectivo que correspondía a cada cooperativa para hacer equipamientos mayores, sino que se agrupaban de alguna manera las necesidades y recursos de seis Zonas, para que todas ellas pudieran disfrutar de todos los usos⁹⁷ (SOLANAS DOMÍNGUEZ, 2016, p. 242).

⁹⁷ Tradução livre: Entendemos que as propostas entre as equipes técnicas diziam respeito à intenções distintas, critérios diferenciados na hora de criar bairro e cidade. As Mesas foram propostas concretas que se resolveram no interior de cada um dos terrenos obtidos. Conformam um bairro em si mesmo, que pode funcionar de maneira autónoma, com serviços de escala barrial, situados em geral de uma maneira que permite também seu uso por parte dos habitantes do entorno imediato. Isto se mostra no caso da Mesa 1: a cancha de futebol está situada no ponto de acesso ao bairro a partir da avenida principal; os comércio nos baixos da rua principal e a maioria dos serviços e usos comunitários no entorno da rua principal (figuras 10, 55, 56).

Compreendemos as Zonas como uma proposta mais ampla, mais ambiciosa, com escala de cidade. De fato, se apresentaram conformando complexos que compreendiam várias zonas. O Complexo José Pedro Varela é um exemplo disso. Aqueles que realizaram o projeto apostaram em realizar todo um fragmento de cidade, com equipamentos de uma escalara que respondesse a todo esse conjunto e com usos diversos. No projeto elaborado ficava estabelecida uma relação de todo o conjunto com o Parque Rivera, como elemento significativo da cidade existente (figura 47) e se articulava uma proposta que girava em torno da continuidade de um “parque linear”, que estava previsto para ser realizado a partir do parque já existente. A “proposta de cidade” que nos referimos girava fundamentalmente em torno a esse espaço verde linear que viria a articular o território novo. Todas as zonas dariam sua contribuição à essa “cidade nova”, em forma de equipamentos situados próximos ao parque linear. Cada zona teria adjudicado um uso para seu equipamento: desportivo, cultural, educacional, entre outros. De forma que ela não só agrupava o espaço coletivo que correspondia a cada cooperativa como fazia

Nem todas as seis “zonas” foram completadas e nem todos os equipamentos realizados, o que poderia ter suprido a maior parte das necessidades dos moradores do conjunto e dos vizinhos, “la elección del eje central y de volcar toda la vida comunitaria en ese ‘centro lineal’ estaba generando un fragmento de ciudad que difícilmente sería usada por los barrios colindantes”⁹⁸ (SOLANAS DOMÍNGUEZ, 2016, p. 245).

Uma característica tanto das zonas e mesas é a existência de comércios, que possibilitam que os moradores possam comprar produtos necessários para o cotidiano em distâncias adequadas, representando também uma resistência do comércio local em relação aos grandes comércios e supermercados. Além disso, proporcionam uma fonte de recursos para as cooperativas, mediante o aluguel para os comerciantes, possibilitando a redução dos gastos comuns mensais que pagam os cooperativistas, que incluem vigilância, limpeza e custos de administração, abastecimento e de manutenção (SOLANAS DOMÍNGUEZ, 2016, p. 259).

Como no ordenamento jurídico brasileiro, as associações não podem distribuir resultados a seus membros, somente as cooperativas são passíveis de atuarem em empreendimentos econômicos mediante a autogestão, “restando àqueles movimentos, que procuram uma configuração jurídica adequada aos propósitos de justiça social e democracia no local de trabalho, a adoção da cooperativa como meio de trabalho” (CHRISTOFFOLI; PAZELLO, 2019, p. 296).

Nesse sentido, as cooperativas têm finalidade econômica, portanto, inserindo-se nas “relações de troca efetuadas nos limites do capital e mesmo que, eventualmente, procure transbordá-los, mantém-se, na melhor das hipóteses, em zona limítrofe” (CHRISTOFFOLI; PAZELLO, 2019, p. 301). Eis que “o direito cooperativo, portanto, traduz a forma jurídica das sociedades cooperativas, como personalidades jurídicas que integram o quadro mais geral dos sujeitos que fazem a circulação mercantil do capital acontecer” (CHRISTOFFOLI; PAZELLO, 2019, p. 301).

No caso das cooperativas uruguaias de ajuda mútua verifica-se um exemplo de relação jurídica dependente, ou seja, “relação social que garante a circulação de mercadorias entre sujeitos de direito livres e iguais, mesmo que um deles seja superexplorado ao vender sua

equipamentos maiores, de forma a agrupar as necessidades e recursos das seis Zonas para que todas pudessem desfrutar de todos os usos.

⁹⁸ Tradução livre: a eleição de um eixo central e de centralizar toda a vida comunitária nesse centro linear estava gerando um fragmento de cidade que difícilmente seria usada pelos bairros vizinhos.

força de trabalho” (PAZELLO, 2016b, p. 567). Pois, conforme visto no capítulo 1, em razão da transferência de mais-valia dos países periféricos para os centrais, a compensação dos países periféricos pode ocorrer mediante a superexploração da força de trabalho, em que uma dessas manifestações se dá mediante a redução do consumo do trabalhador para além dos limites normais.

Com isso, a classe trabalhadora tem dificuldade de acessar uma moradia, visto que seus rendimentos são insuficientes para acessar a habitação, de modo que a autoconstrução é uma forma de acesso à habitação presente na periferia do capitalismo. Por isso, ainda que as cooperativas de ajuda mútua, o trabalho do cooperativista integre o seu capital social, o valor do trabalho mutirante é menor do que um trabalhador da construção civil e não são computadas atividades que são necessárias como de vigília noturna e nem todas as atividades de gestão.

Essa desvalorização do trabalho do cooperativista ocorre em razão de que se fosse ampliada a contabilização das horas de ajuda mútua, o capital social necessário para ingressar na cooperativa seria maior, com isso acarretaria a exclusão de setores da classe trabalhadora de menor rendimento. Por isso, o acesso à moradia é realizado mediante a desvalorização do trabalho mutirante.

Já no Brasil, em que as organizações coletivas majoritariamente são formalizadas mediante associação, a invisibilização do trabalho é ainda maior, pois o mutirão é simplesmente um trabalho gratuito, já que a cooperativa é mais apropriada para abarcar uma relação mercantil mediante autogestão. Contudo, é adotada a associação, em razão de inúmeros entraves burocráticos e tributários relativos ao cooperativismo no Brasil, que foi formulado para as cooperativas agrárias vinculados com a agroexportação.

Portanto, o cooperativismo habitacional uruguaio foi forjado a partir da propriedade coletiva, financiamento coletivo e adoção da forma jurídica cooperativa, a qual é essencial para que o trabalho mutirante integre o capital social. Enquanto isso a produção de moradia por organizações coletivas no Brasil caracterizou-se pela propriedade individual, financiamento e predominância da associação como forma jurídica. Nesse sentido, a vinculação entre propriedade individual e crédito habitacional amplia a liberação para a circulação da terra, de modo que em caso de inadimplemento haverá prioridade para satisfação do crédito do credor e não para assegurar a moradia dos beneficiários da política habitacional.

Considerações finais

No processo de acumulação originária, as colônias da América foram essenciais para aumentar o fluxo de mercadorias e propiciar a expansão dos meios de pagamento para a Revolução Industrial, assim como o fornecimento de insumos agrícolas pelas colônias possibilitou o desenvolvimento industrial, acarretando o aprofundamento da divisão de trabalho e a especialização dos países industriais.

Contudo, como apontou David Harvey, a acumulação originária é permanente e contínua, processo que denominou de “acumulação por espoliação”, em que também pode ser caracterizado pelo domínio do capital financeiro. O modo de acumulação na América Latina também guarda especificidades, nas quais a teoria marxista da dependência pode fornecer contribuições.

No início do século XIX iniciou-se a relação de dependência, a partir da inserção da América Latina na divisão internacional do trabalho, em que se especializou na produção de matérias primas. Esses produtos oriundos dos países periféricos propiciaram o crescimento da classe trabalhadora nos países centrais e elevação de produtividade, o que ampliou a demanda por insumos. Consequentemente possibilitou a diminuição dos preços dos produtos primários no mercado mundial, acarretando a redução do valor da força de trabalho e o consequente aumento da extração de mais-valia relativa nos países centrais. Com isso, houve o deslocamento do eixo de acumulação de mais-valia absoluta para relativa nos países de capitalismo avançado.

Em contraponto, em razão da perda de renda no comércio internacional, os países subdesenvolvidos transferem renda para os países desenvolvidos, de modo a basearem a economia na maior exploração do trabalhador e não no incremento da capacidade produtiva. Por isso, segundo Marini, há uma superexploração da força de trabalho nos países periféricos, que se fundamenta nos seguintes mecanismos: ampliação da jornada de trabalho, intensificação do trabalho e redução do consumo normal do trabalhador além dos limites normais, consequentemente o fundo necessário do trabalhador é transferido para o do capitalista.

Desse modo, a América Latina situa-se em um marco de acumulação dependente, que nos termos de Marini (2012, p. 38) é forjado na superexploração da força de trabalho, o que aprofunda a concentração e centralização de capital. Ainda que, como formulado por Dussel

(1988, p. 327), o fundamento da dependência consiste na transferência de valor dos capitais periféricos para os centrais, cujo mecanismo de compensação é a superexploração da força de trabalho.

A inserção do debate da teoria da dependência nos estudos urbanos é importante, pois permite vislumbrar o subdesenvolvimento como produto das relações geradas entre países periféricos e metrópoles, portanto, é criado pelo mesmo processo que gera o desenvolvimento. Desse modo, as relações de exploração entre países centrais e periféricos são reproduzidas dentro de cada sociedade, de modo que a qualidade de satélite impõe limites às economias na América Latina, condenando suas metrópoles a um desenvolvimento subdesenvolvimento e seus satélites internos a um subdesenvolvimento total, conforme já havia apontado Gunder Frank.

Portanto, a possibilidade de desenvolvimento dos países latino-americanos é condicionada pela dependência, que envolve uma relação de subordinação entre países independentes formalmente, o que implica a modificação das relações de produção dos países dependentes e redefine as possibilidades de estruturação dessas economias internas. Contudo, não é possível fazer uma transposição mecânica do impacto das relações externas sobre as economias internas dos países da América Latina, por isso, foi importante a contribuição trazida por Vânia Bambirra, mediante a tipologia de industrialização dos países dependentes, que podem ser assim caracterizados: países do tipo A, de industrialização mais antiga como o Brasil e Uruguai; tipo B, de integração monopólica; e tipo C, marcados por uma estrutura agro-exportadora.

Os países de industrialização mais antiga possuíam condições que não existiam nos demais países: a estruturação de um mercado nacional e a organização do setor industrial por meio de processos produtivos forjados em relações capitalistas, em razão da necessidade de aumentar a produção de insumos agrícolas para atender às demandas de industrialização dos países capitalistas avançados e a expansão do mercado interno, que visava a absorver maior quantidade de produtos manufaturados dos países centrais. Esses países também tinham uma concentração fundiária, que permitia a liberação de mão de obra necessária para a expansão do setor agroexportador.

Esse processo de acumulação dependente também produziu impactos na política habitacional. Recentemente, no Brasil, o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida possibilitou uma acumulação de capital na construção civil, mediante a utilização de fundos

estatais, gerando a ampliação da capacidade de produção desse setor, o qual juntamente com o setor agroexportador integrou a base de sustentação do desenvolvimento brasileiro.

A partir da década de 1990 já se verificava um processo de centralização de capital na construção civil, o que foi intensificado pela abertura de capitais que ocorreu principalmente em 2006 e 2007. É importante destacar que nas ações das empresas do ramo imobiliário verifica-se a presença de capital internacional.

Essa acumulação de capital no setor da construção civil propiciou a racionalização de sua matriz industrial, o que desembocou na criação de novos processos produtivos, os quais acarretaram a ampliação da capacidade produtiva desse setor e também a perda de autonomia por parte do trabalhador. Por isso, nesse período houve o aumento da extração de valor da força de trabalho superior ao incremento de trabalhadores, que se expressava na prática presente de desrespeito à legislação trabalhista, tanto que se configurou como o setor urbano com maior número de denúncias de trabalho análogo à escravidão.

Desse modo, a produção habitacional da faixa 1 do Programa Minha Casa, Minha Vida possibilitou o acúmulo de experiências sobre como produzir habitação para o público de baixa renda e a testagem de novas tecnologias em condições seguras, em razão da remuneração da produção habitacional pelos fundos públicos, propiciando a incorporação dos ganhos produtivos em outras obras.

Nesse sentido, no Uruguai, a edição da Lei nº 18.795/2011 visava a privilegiar o mercado, mediante generosas renúncias fiscais para atração de capitais para investir em habitação, inclusive a isenção do Impuesto del Valor Agregado – IVA, do qual não se beneficiavam as cooperativas. Essas medidas buscavam atender a classe média, ou seja, grupos sociais com condições de pagamento, mas sem poupança prévia, refletindo uma concepção de que o Estado se consolidasse como regulador das condições de acesso à habitação.

Contudo, a ausência de imposições de condições para essa produção pelo mercado não assegurou que os benefícios disponibilizados acarretassem a diminuição do preço do produto final, com isso, os preços eram maiores que os demais financiamentos do MVOTMA, o que afetava a renda de seus destinatários. A maioria dos investimentos provinha do exterior e do capital financeiro.

Uma manifestação da dependência na política habitacional uruguaia foi o impacto da dolarização, que pode ser caracterizada pela substituição parcial ou total da moeda nacional pelo dólar, em razão do incentivo à entrada de capitais estrangeiros e da necessidade de expansão do setor bancário. Por isso, em 1981, em razão de sua difusão na economia, o BHU aceitou poupanças em dólar. Os efeitos nocivos dessa decisão foram sentidos em 2001, influenciados pela crise argentina, que ocasionou a desvalorização da moeda uruguaia e aumento da inflação. Com isso, gerou-se um déficit no BHU, que motivou a criação da unidade indexada como medida para reverter a dolarização na política habitacional.

Em ambos os países, as políticas habitacionais foram influenciadas pela demanda de acumulação de capital, em que fundos públicos e isenções fiscais foram utilizadas para o favorecimento de empresas privadas. Além disso, nos países dependentes, a superexploração da força de trabalho acarreta o rebaixamento das condições de vida da classe trabalhadora, que ocasionou a precariedade de acesso à habitação.

Um marco no acesso à habitação no Brasil foi a Lei do Inquilinato (1942), que produziu o congelamento dos preços dos aluguéis, o que afetou a rentabilidade dos proprietários rentistas. Com isso, esse setor passou a direcionar os imóveis para venda, e não mais para locação. Consequentemente, os trabalhadores passaram a acessar o aluguel em condições mais precárias ou residir em favelas e periferias. Portanto, houve a redução do custo de reprodução da força de trabalho urbana, propiciando a acumulação industrial e a transferência para o setor industrial de investimentos direcionados para o setor de aluguéis.

Desse modo, houve a ocupação de loteamentos clandestinos nas periferias, o que não foi coibido pelo poder público e viabilizado pela modificação no sistema de transporte coletivo, mediante a substituição do sistema de bondes pelos ônibus. Com isso, forjou-se o modelo de casa própria na periferia construída por autoconstrução, o que propiciou a diminuição do custo da força de trabalho e a ampliação de capital. Consequentemente houve a transferência ao morador da responsabilidade de produção habitacional, mediante mecanismos que permitem que os trabalhadores acessem habitação por um preço desvinculado de seu valor efetivo.

Esse modelo da casa própria também contribuiu na construção ideológica do trabalhador para que pudesse contribuir na sustentação política do governo, por meio de assegurar a estabilidade, em contraposição às ideias socialistas, já que o Estado não abolia a propriedade, mas sim a pulverizava.

Esse ideal foi fortalecido pela constante insegurança oriunda da situação de não proprietário, pois os inquilinos são expulsos pelo não pagamento do aluguel, o que fortalece a casa própria como garantia para os problemas que afetam os trabalhadores como doenças e desemprego. Contudo, a autoconstrução contribuiu para deprimir os salários, eliminando custos de sobrevivência da força de trabalho, porém, os trabalhadores são colocados em constante endividamento para custear a construção, inclusive mediante o prolongamento da jornada de trabalho e pela diminuição do seu consumo.

Do mesmo modo, no início do século XX, no Uruguai, o aluguel era a principal forma de acesso à habitação. Contudo, na década de 1930 houve inúmeros incentivos para que a classe trabalhadora fosse proprietária e em 1947 foi determinada a impossibilidade de despejo de inquilinos ou reajuste de alugueis, o que ocasionou a interrupção da destinação de imóveis para o aluguel e sua destinação para comercialização de imóveis para setores mais abastados. Com isso, a principal forma de acesso à moradia pelas classes populares foi a propriedade individual pela autoconstrução, ocasionando um processo de expulsão para as periferias.

Para que a moradia seja atendida é necessário o fornecimento de bens de consumo coletivo, de modo que o Estado é responsável pela prestação desses serviços essenciais para a reprodução da força de trabalho. Dessa maneira, a questão habitacional é influenciada por pelo menos dois processos conectados: a superexploração da força de trabalho e a espoliação urbana, que é o conjunto de extorsões provenientes da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo fundamentais para a reprodução da força de trabalho e agudizam a exploração das relações de trabalho.

Dessa forma, o Estado assume um papel fundamental para assegurar as condições de acumulação de capital, por meio da criação de um suporte para infraestrutura necessária para a expansão industrial, geração de bens de consumos coletivos que garantam a reprodução da força de trabalho e a manutenção da ordem social necessária para a acumulação de capital, de modo que os recursos públicos são canalizados para a acumulação de capital em detrimento da reprodução da força de trabalho.

Nesse contexto há uma crítica aos mutirões autogeridos por contribuírem com a superexploração da força de trabalho, já que o trabalho mutirante não é inserido no valor final da habitação, o que contribui para o rebaixamento do valor da força de trabalho. Sobre esse assunto, Pedro Arantes ponderou mediante a retomada dos estudos de Engels que qualquer forma de provisão habitacional, com exceção do aluguel, contribui para o rebaixamento do

valor da força de trabalho. Apesar de incrementar o rebaixamento salarial por não computar gastos com habitação na sua totalidade, os mutirões podem compensar perante outras formas de acesso à habitação por apresentarem maior qualidade, em relação à área e material de construção, já que não há remuneração da intermediação.

Para que o mutirão autogerido continue sendo uma opção que compense para os beneficiários, apesar da maior produtividade das construtoras, deve propiciar maior incremento em sua produtividade. Por isso, nesse sentido foi fundamental a experiência uruguaia, em que houve a busca de novas tecnologias por parte das assessorias técnicas vinculadas à FUCVAM, com o intuito de minimizar os esforços despendidos pelos mutirantes e ultrapassar as dificuldades surgidas pela necessidade de conciliar o tempo de trabalho disponível da mão de obra mutirante. Nessa questão reside uma diferença com a adoção de novas tecnologias pelas construtoras, que tem como objetivo a diminuição da necessidade de mão de obra e a maior extração de valor.

A defesa do mutirão autogerido envolve a autogestão, e não somente a utilização da autoconstrução como resultado da ausência de políticas públicas ou da dificuldade de acesso à habitação pelo mercado, inclusive instituições como o Banco Mundial, no final da década de 1970, indicavam as políticas de autoconstrução como formas mais baratas para realização de políticas habitacionais.

Por isso, ainda que o mutirão seja visto como símbolo do atraso e falta de opção, pode ser também tomado como forma de emancipação social e difusão de valores como solidariedade. Além disso, a produção mediante autogestão considera a participação do beneficiário na obra, ainda que haja limites como a desigualdade de informações, a exigência de inúmeras normas técnicas e limites no valor do financiamento. Porém, a autogestão encontra entraves para sua plena efetivação, em decorrência da necessidade de respostas rápidas para dar seguimento à obra, assim como o mutirão gera um desgaste excessivo por parte dos mutirantes, principalmente pelas famílias chefiadas por mulheres, que conciliam trabalho, mutirão e trabalho doméstico.

Nessa pesquisa, adotou-se o conceito de autogestão habitacional como a gestão de todos os processos produtivos fundamentais para a produção da moradia. Em uma perspectiva mais ampla, a autogestão ao nível das unidades produtivas, conforme José Ricardo Faria, deve incluir a gestão democrática, o controle do processo produtivo e a distribuição do resultado proporcional ao trabalho realizado. Desse modo, contrapõe-se à heterogestão, em que há uma

dissociação entre a concepção e execução do trabalho, propagando a hegemonia do saber sobre o não saber.

Portanto, o capitalismo despojou os produtores do controle do processo produtivo, que é fundado em uma estrutura hierárquica rígida, sistema disciplinar dos agentes e mecanismos de controle. Por mais que tenham criado sistemas participativos dentro da produção capitalista como na participação nos lucros, que possibilitam maior aceitação das decisões de direção e intensificam o trabalho dos assalariados, em razão da expectativa de obter uma parcela do lucro, o que não necessariamente implica ampliação da remuneração real.

Inúmeros autores adotam o conceito de produção social da moradia para abordar a gestão dos recursos públicos e da obra realizada por movimentos populares, associações e cooperativas. Contudo, a partir da interpretação de Dussel sobre Marx pontuou-se que a esfera do social corresponde ao relacionamento das pessoas para produção e circulação de mercadorias, momento em que os indivíduos permanecem coisificados e isolados de forma abstrata, pois não podem subsumir o trabalho mediante o seu próprio controle.

Desse modo, a produção habitacional realizada pelo mercado é social, visto que é voltada para a circulação de mercadorias, de modo que os trabalhadores não possuem controle do processo produtivo, enquanto a produção autogestionária aproxima-se de um modelo comunitário, em que os trabalhadores livremente podem se associar comunitariamente de forma a controlarem a produção.

Contudo, nem toda produção habitacional realizada por associações, cooperativas e movimentos populares é feita dentro de uma perspectiva autogestionária, inclusive no Brasil há possibilidade de contratação mediante empreitada global, em que a produção é inteiramente delegada para uma construtora. Por isso, optou-se pela utilização do termo de produção de moradia por organizações coletivas para abarcar as experiências em que os movimentos populares, associações e cooperativas figuram como proponentes, mas que não necessariamente situam-se dentro do marco da autogestão.

Em seguida, analisou-se as políticas de produção habitacional por organizações coletivas no Brasil, cujo foco foram as duas principais políticas federais: o Programa Crédito Solidário e o Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades. Inicialmente, foi realizado o histórico do processo de construção de políticas de provisão habitacional por organizações

coletivas brasileiras, de modo a valorizar e refletir sobre o papel fundamental desempenhado pelos movimentos de moradia.

No final da década de 1980 e início da década de 1990 tiveram início o processo de construção de políticas de moradia por organizações coletiva no Brasil, que tiveram como antecedentes o programa de cooperativismo habitacional do BNH, no período de 1964 até 1984, que foi marcado pela excessiva ingerência estatal, e pelos programas voltados para a autoconstrução surgidos na década de 1970, a fim de proporcionar soluções habitacionais mais baratas, em que a participação dos beneficiários restringia-se à utilização de mão de obra mutirante.

A partir da década de 1980 houve o refluxo dos programas de cooperativas habitacionais, em razão da crise do financiamento público decorrente do fim do BNH. Por isso, mediante a influência do cooperativismo habitacional uruguaio foram criadas experiências em que a participação popular ocorreu em todas as etapas do processo produtivo, e não apenas a utilização dos beneficiários como mão de obra.

No final da década de 1970 e ao longo dos anos 1980, o Brasil vivenciou a emergência de diversos movimentos sociais, que colocaram em pauta reivindicações como moradia e serviços públicos nas periferias urbanas, em que surgiu uma mobilização social para a constituinte, refletindo na emenda popular de reforma urbana, mobilizado pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana, posteriormente convertido no Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Com a eleição de Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo, no final dos anos 1980, foi formulado o FUNAPS Comunitário, que previa o financiamento direto às associações para realização de gestão dos empreendimentos construídos por mutirão, de forma a reconhecer o papel dos movimentos populares na implementação da política. Essa política habitacional recebeu influência do cooperativismo uruguaio, materializado no mutirão, na gestão do processo produtivo pelas entidades organizadoras e nas assessorias técnicas independentes do poder público. Dentro do âmbito municipal também se destacaram as políticas de financiamento à produção habitacional por organizações coletivas realizadas no Rio Grande do Sul e em Belo Horizonte, mediante orçamento participativo.

Nesse sentido, uma das reivindicações dos movimentos de moradia era uma política federal habitacional que se destinasse ao financiamento direto do governo para a produção de

moradia por organizações coletivas, contudo, apenas em 2004 surge o Programa Crédito Solidário, que foi a primeira política federal de maior fôlego destinada para o financiamento de produção habitacional pelas organizações coletivas.

Apesar de sua importância na conquista de uma política destinada para a produção de moradia pelas entidades organizadoras, houve inúmeros limites, dentre os quais se incluem dificuldades na estrutura institucional, falta de capacitação dos técnicos e de flexibilidade das exigências normativas, não inclusão de negativados nos sistemas de proteção ao crédito no programa e a existência de inúmeras taxas financeiras e seguros, que oneravam o financiamento para a população de baixa renda e acarretavam a exclusão de grupos sociais como os idosos.

A partir da crise financeira de 2008, o governo, em diálogo com o setor da construção civil, lançou o Programa Minha Casa, Minha Vida. Em razão da expressiva quantidade de recursos destinados ao programa, os movimentos de moradia pressionaram para que fosse lançada uma modalidade que abrangesse as entidades. Desse modo, surgiu o Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades, que contou com menor destinação de recursos, que não foram integralmente executados, pois não é suficiente apenas a disponibilização de recursos para as entidades, mas sim construir formas de apoio, a fim de diminuir os entraves para a produção de moradia, inclusive buscar soluções para resolver a dificuldade de acesso à terra.

Esse programa era mais vantajoso que o Crédito Solidário, em razão dos maiores subsídios, do menor tempo de pagamento e da inclusão de pessoas negativadas nos sistemas de proteção ao crédito. Contudo, em ambos os programas o modo de aquisição dos terrenos era mediante a compra de imóveis no mercado, o que inclusive foi dificultado pelo *boom* imobiliário resultado do Programa Minha Casa, Minha Vida, com isso, a localização dos imóveis do PMCMV-E não fugiu à localização periférica.

Ainda que a constituição da possibilidade da compra antecipada na modalidade entidades tenha sido importante para que as entidades pudessem comprar imóveis, não houve uma destinação massiva de imóveis públicos para esse programa, o que também não ocorreu no PCS. No tocante aos terrenos públicos destinados para esses programas, o principal ente que viabilizou a terra foram os municípios. De modo geral, o instrumento utilizado para essa destinação foi a doação, com exceção dos bens da União, em que prevaleceu a CDRU.

Em razão da expressiva quantidade de imóveis da União sem destinação e da tentativa iniciada pelo governo federal em destinar parcela desses bens para habitação analisou-se os avanços e entraves dessa destinação pela União.

Historicamente, a terra pública federal é marcada pela informalidade no seu uso e pela sua apropriação indevida em uma perspectiva privatista. Essa concepção foi em parte modificada pela ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal, já que foi defendido a utilização de parte desse patrimônio para habitação.

Nesse sentido, foi criado um grupo de trabalho nacional para destinação de imóveis da União para programas habitacionais voltados para baixa renda, no âmbito da Secretaria do Patrimônio da União. Também havia grupos de trabalho estaduais sobre essa temática. A sua composição contava com representantes governamentais, movimentos populares, empresários, entidades de pesquisa, acadêmicas e profissionais.

Apesar de ter viabilizado alguns imóveis houve uma falta de efetividade desses grupos, inclusive em razão de conflitos locais como a prefeitura e interesses econômicos contrários a essa destinação. A destinação dos imóveis da União para habitação também foi dificultada pelas lacunas no cadastro da SPU, pela resistência dos servidores desse órgão, pela imprecisão nas matrículas, pela ausência de tratamento padronizado para regularização e por entraves na viabilização dos imóveis do INSS e RFFSA. Esse cenário foi agravado com o golpe de 2016, em razão da diminuição dos recursos orçamentários para habitação e pela priorização de utilização dos imóveis da União para alienação destinada aos setores de alta e média renda.

Nas cooperativas de usuários, o financiamento é coletivo pela cooperativa, a garantia utilizada é a hipoteca única sobre o imóvel da cooperativa. Portanto, em face do não pagamento do financiamento, o imóvel de todos os cooperados pode ser executado pelo Estado. Por isso, os cooperativistas podem se utilizar de um fundo de socorro, integrado por todos os sócios, a ser utilizado por conta da não possibilidade de pagamento do cooperado, em razão de causas de que não possam dispor, tais como enfermidade e desemprego.

Após a análise das políticas de produção de moradia brasileiras, analisou-se a experiência da política de cooperativismo habitacional uruguaio, cuja experiência surgiu na década de 1960, a partir das experiências-pilotos realizadas pelo CCU, que haviam sido influenciadas por experiências do cooperativismo escandinavo e latino-americano, assim

como a experiência do sistema ayni na Bolívia. Essas experiências do CCU influenciaram a Ley de Vivienda de 1968, a qual também foi herdeira do Plan CIDE, dotado de inspiração desenvolvimentista e financiado pela Aliança pelo Progresso.

A aprovação da lei ocorreu em um contexto de grande polarização social e progressivo aumento no autoritarismo estatal, que culminou na instauração da ditadura militar em 1973. Apesar disso, houve priorização legal das cooperativas de usuários e o apoio da proposta por parte dos gestores da DINAVI, o que possibilitou o avanço do modelo de cooperativismo habitacional até a instauração da ditadura.

Para as cooperativas habitacionais, a ditadura dificultou a concessão de crédito habitacional, efetuou a prisão de dirigentes e limitou o desenvolvimento de atividades para determinados cooperativistas. Contudo, em decorrência da necessidade de manutenção de debates fundamentais para a continuidade da cooperativa, contribuiu para forjar uma cultura de resistência ao regime, inclusive mediante o cumprimento de horas solidárias para os presos políticos na organização contra o plebiscito de 1980 que visava legitimar o regime autoritário.

Em 1983, a ditadura decretou um reajuste de 15% do financiamento habitacional, o que motivou com que FUCVAM decretasse que não pagaria o aumento. Em represália, o governo converteu todas as cooperativas de usuários em proprietários, a fim de dismantelar a greve, já que os cooperados passariam a ser devedores diretos do financiamento. Essa decisão motivou a ampliação da greve por parte da federação, que determinou o não pagamento da integralidade do financiamento e iniciou uma campanha de arrecadação de assinaturas para um referendo de revogação da lei, que implicou a arrecadação de mais de 330.000 assinaturas.

Os anos de 1985 até 2005 foram marcados por governos neoliberais, que dismantelaram a estrutura estatal que possibilitava o financiamento habitacional voltado para baixa renda, o que implicou a escassez de financiamento para as cooperativas e a dificuldade de acesso aos terrenos pelas cooperativas. Também houve na década de 1990 a criação da carteira de terras da Intendência de Montevideu em um governo da Frente Ampla.

Entre 2005 e 2020, o Uruguai foi governado pela Frente Ampla, o que garantiu a criação do subsídio para cota de financiamento, a limitação do tempo de dois anos para que a cooperativa possa acessar o financiamento, ampliação no número de obras e a criação da CIVIS, a carteira de terras do governo nacional, ainda que tenha havido certo atrito de FUCVAM com o governo, em razão da histórica dívida da entidade.

No Uruguai, uma das modalidades de cooperativas habitacionais é de usuários, em que a cooperativa detém a propriedade coletiva sobre o imóvel, enquanto os cooperativistas possuem direito de uso e gozo sobre a unidade habitacional. O trabalho realizado no mutirão e os valores pagos para cota de amortização integram o capital social do cooperado, o que garante a mobilidade dos sócios, que podem se retirar da cooperativa e recuperar parcela do capital social. Como o valor destinado para o ingresso na cooperativa é pago de uma vez só há uma restrição para as pessoas de menores rendimentos conseguirem ingressar na cooperativa.

Nas cooperativas de usuários, o financiamento é coletivo pela cooperativa, a garantia utilizada é a hipoteca única sobre o imóvel da cooperativa. Portanto, em face do não pagamento do financiamento, o imóvel de todos os cooperados pode ser executado pelo Estado. Caso os cooperativistas tenham dificuldade de pagar a cota de financiamento por um motivo justificado como enfermidade ou desemprego podem-se valer do fundo de socorro, constituído por todos os cooperados, a fim de ser utilizado em face da não possibilidade de pagamento pelo cooperado. Também pode solicitar o subsídio à cota de financiamento, que é determinado conforme a capacidade de pagamento por parte dos beneficiários, definido conforme a composição familiar e rendimentos, em que o cooperativista custeia o máximo da cota que não comprometa o seu rendimento. Se a cooperativa não custear o financiamento por três meses há a suspensão do subsídio da cota de financiamento dos cooperados. Se os cooperativistas não pagarem o financiamento por um motivo injustificado, a cooperativa pode se valer do procedimento de desalojo, assim como da retenção de parcela dos seus rendimentos.

As políticas de cooperativismo habitacional uruguaio também contaram com experiências de fornecimento de terras públicas para seus empreendimentos. Um primeiro antecedente histórico foi a carteira de terras de DINAVI, extinta com a ditadura. Posteriormente foram criadas a carteira de terras nacional e de alguns departamentos.

Nesse sentido, é relevante a carteira de terras da Intendência de Montevideu, que realiza convênios com as federações de cooperativas, que deliberam sobre as cooperativas que serão beneficiadas com os terrenos, já que o imóvel é concedido para as federações. Já na experiência da CIVIS, os imóveis eram concedidos para as cooperativas, e não para as federações. Também houve a constituição do FOROSO, fundo de gestão da carteira de terras, cuja administração é integrada por FUCVAM, FECOVI e pela administração municipal.

Essa experiência da Intendência de Montevideu demonstra que, apesar da importância da destinação dos imóveis públicos para habitação, ela não é suficiente, em razão do esgotamento dos terrenos, o que demonstra que também é necessária a utilização de instrumentos de controle da especulação do solo.

Por fim, pretendeu-se comparar as políticas de produção de moradias por organizações coletivas no Brasil e no Uruguai, principalmente no tocante à terra, propriedade, personalidade jurídica e financiamento.

Para a reflexão sobre o financiamento habitacional utilizou-se de Pachukanis como marco teórico, pois concebe que a propriedade não depende de um vínculo orgânico entre proprietário e a coisa, mas sim busca garantir a circulação de capital, de modo a poder ser alvo de transações de forma livre. Por isso, a hegemonia da propriedade individual e a vinculação da terra ao mercado de capitais possibilita a liberação da terra para a circulação de capital. Com isso, como o sistema de crédito é operado a partir de uma garantia, importa mais a satisfação do crédito por parte do credor do que assegurar a moradia dos beneficiários da política habitacional. Nesse âmbito, em que a habitação é transformada em mercadoria e acessada unicamente pelo financiamento há um processo de conversão do beneficiário em mutuário.

Na década de 1970 e 1980, nos Estados Unidos e na Inglaterra, instaurou-se um novo modelo de política habitacional, forjada no neoliberalismo, fundada na alocação de moradia pelo mercado, de modo a inserir consumidores de baixa renda que até então estavam excluídos desse mercado. Deve ser pontuado que o Brasil nunca implementou um estado de bem estar social, de modo que esse processo foi distinto de outros países europeus que vivenciaram o desmonte do estoque público de habitação. Desse modo, o consenso de política habitacional neoliberal baseia-se na promoção do mercado e do crédito habitacional para a casa própria. Com isso, a habitação insere-se mais intensamente em uma lógica financeira pautada pela acumulação de capital.

Nesse sentido, o modelo brasileiro de produção habitacional por organizações coletivas baseia-se na propriedade e financiamento individuais, em que o acesso à terra é pautado pela sua utilização como garantia, em que se privilegia a alienação fiduciária, que garante uma rápida execução por parte do credor.

Já o modelo uruguaio é fundado na propriedade e financiamento coletivos, de modo que a hipoteca é coletiva de toda cooperativa, a qual em face do inadimplemento do cooperado pode se valer do *desalojo* e da retenção de parcela de seus rendimentos. Se o cooperativista não custear o financiamento por razões que não lhe sejam imputáveis pode se utilizar do fundo de socorro e também pode solicitar o subsídio à cota de financiamento, que pode ser suspenso caso a cooperativa atrase por três meses o pagamento da cota de amortização.

Essas questões são relevantes em decorrência das dificuldades enfrentadas pela população de baixa renda para pagar o financiamento habitacional. Nesse sentido, nas políticas de produção de moradia por organizações coletivas brasileiras havia a impossibilidade de que os beneficiários pudessem acessar novamente outras políticas habitacionais, o que inclusive coloca em risco essas famílias, pois não considera a realidade de violência e permeada pelo tráfico de drogas que pode influenciar na decisão de saída dos conjuntos habitacionais. Também se insere em uma perspectiva que dissocia emprego e política habitacional, já que se conseguirem um emprego em outro local não podem se mudar.

Portanto, as pessoas permanecem presas à propriedade para a proteção da propriedade individual como garantia, o que possibilita a livre circulação da terra como segurança em face de eventual inadimplência dos mutuários. Ou seja, a prioridade não é a garantia do direito à moradia dos destinatários dos programas, mas sim a proteção da possibilidade do banco executar as pessoas pelo não pagamento do financiamento.

Desse modo, a ideologia da casa própria é forjada na maior segurança da propriedade, em decorrência da escassez de alternativas frente a ameaças de despejo e insegurança no emprego. Portanto, está difundida a ideia de que a propriedade individual garante a segurança da posse. Contudo, a vinculação da propriedade com o financiamento dificulta a permanência dos mutuários, de modo que pode precarizar ainda mais as condições de vida dos trabalhadores mais do que assegurar o direito à moradia, já que muitas vezes nem a propriedade é transferida apenas conseguindo a sua conversão em mutuário. Por isso, as formas de coletivização da moradia podem apresentar maior segurança aos beneficiários de políticas habitacionais.

No Uruguai houve maior concessão de terras públicas, ainda que a experiência da carteira de terras de Montevidéu tenha demonstrado que somente a utilização de imóveis públicos para habitação seja insuficiente, em razão do esgotamento desses terrenos, o que

acarretou a opção do poder público em comprar terras, o que torna necessário a utilização dos instrumentos de controle da especulação imobiliária.

Em ambos os países se optou pela utilização dos instrumentos que transferiam a terra para os beneficiários. No Uruguai, a alienação foi preponderante e a doação, no Brasil, exceto nos imóveis da União, em que houve majoritariamente a CDRU, em que também se torna o beneficiário suscetível às mudanças na administração pública. Essa opção pela transferência da terra ao beneficiário não foi acidental, mas sim guarda relação com a intenção de fornecer a garantia mais segura para o banco, já que outros instrumentos como CDRU e CUEM possuem menor reconhecimento como garantia.

As cooperativas habitacionais uruguaias possuem uma base predominantemente sindical, ainda que o neoliberalismo tenha ampliado o número de trabalhadores autônomos nelas. Com isso, tornou-se mais difícil o cumprimento das horas necessárias ao mutirão. Já no Brasil, a base das entidades organizadoras é preponderantemente territorial.

No Uruguai, a adoção da forma jurídica cooperativa permitiu a incorporação do trabalho no capital social do cooperado, de modo a computar apenas as horas produtivas, contabilizadas pelo avanço da obra. O mutirão não é utilizado em todos os empreendimentos produzidos pelas organizações coletivas no Brasil e nem nas cooperativas de poupança prévia uruguaias. Já no Brasil, as entidades organizadoras constituem principalmente associações, de modo que o trabalho mutirante configura-se meramente uma doação.

Outra distinção é que nas cooperativas habitacionais brasileiras frequentemente a mesma entidade organizadora realiza mais de um empreendimento. Enquanto no Uruguai, a cooperativa é específica para cada empreendimento, já que a entidade coletiva não se destina apenas para a construção da moradia, mas também se ocupa de prestar serviços aos cooperados como a manutenção das áreas comuns e a construção de equipamentos comunitários e possui tarefas administrativas, que envolvem o pagamento do financiamento e a administração da propriedade coletiva. Portanto, as cooperativas uruguaias constroem cidade, e não apenas casas.

Essa preferência pela forma jurídica associação no Brasil pode ser explicada pelo excesso de burocratismo que envolve as cooperativas, o que implica a dificuldade de instituição e consolidação das cooperativas populares, pois o marco jurídico do

cooperativismo não é voltado para as experiências populares, mas sim foi pensado para atender os interesses voltados para o cooperativismo agroexportador.

O ciclo de governos progressistas nesses países encerrou-se no Brasil, com o golpe de 2016, que possibilitou a ascensão de Michel Temer e consolidação do processo de guinada conservadora, com a eleição de Jair Bolsonaro em 2018; e no Uruguai, com a eleição de Luis Lacalle Pou, em 2019, o que coloca em xeque a continuidade das políticas de produção de moradia por organizações coletivas. Ainda que, no Uruguai, a avaliação desse novo governo seja bem recente, o que dificulta a sua compreensão, no Brasil, os sinais apontados direcionam para a redução significativa do orçamento para moradia, a alienação dos imóveis públicos e a criminalização dos movimentos sociais, evidenciada na prisão arbitrária da liderança dos movimentos por moradia Preta Ferreira.

Por isso, o fim dos governos progressistas pode propiciar maior nitidez na análise dessas políticas, a fim de visualizar tanto seus avanços quanto seus limites. O estudo da produção de moradia por organizações coletivas permanece relevante mesmo diante dos empecilhos para maior apoio governamental para as políticas que apoiem essa prática, tendo em vista que têm o protagonismo das formas de organização popular, que possuem plena capacidade de produzir habitação de qualidade, inclusive abrindo a possibilidade de fortalecimento dos movimentos de moradia em suas reivindicações por políticas habitacionais.

Referências bibliográficas

ABREU, Mariana Garcia de; BUZZAR, Miguel Antonio. O PMCMV – Entidades em São João da Boa Vista: um caso de entidade “fictícia”. Em: **Anais do XVIII ENANPUR**, 2019, Natal.

AH! ARQUITETURA HUMANA. **Assentamento 20 de novembro**. Disponível em: <<http://ah.arq.br/projetos/assentamento20denovembro/>>. Acesso em: 18 ago. 2019.

ALTOBERRO, Carlos. El financiamiento. Em: NAHOUM, Benjamim. **Una historia con quince mil protagonistas**. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Montevideu: Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, Agencia Espanola de Cooperación, 2008.

ALVES, Paulo Roberto Ferrari Lucas. **Gestão do Patrimônio da União e Destinação de Imóveis Públicos**: uma análise do funcionamento do GT – Habitação de Interesse Social da Cidade do Recife. Recife: Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) da Universidade Federal de Pernambuco, 2017.

APARECIDA DE GOIÂNIA. Maguito inaugura 73 casas para quilombolas em Aparecida nesta quarta-feira, 30. **Aparecida de Goiânia**, 9 mai. 2017. Disponível em: <<http://www.aparecida.go.gov.br/maguito-inaugura-73-casas-para-quilombolas-em-aparecida-nesta-quarta-feira-30/>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

ARACAJU. Moradores do 5 de Agosto celebram 10 anos de luta. **Aracaju**. Disponível em: < <https://www.aracaju.se.gov.br/index.php?act=leitura&codigo=38707>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

ARANTES, Pedro Fiori. **Arquitetura Nova**: Sérgio Ferro, Flávio Império e Rodrigo Lefèvre, de Artigas aos mutirões. São Paulo: Ed. 34, 2002.

ARISTONDO MARTIN, Graciela Laura. La legislación de la vivienda popular en el Uruguay del siglo XX. Em: **Scripta Nova**: Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais, Barcelona, v. 9, n. 194, ago. 2005.

ARRUDA, Ângelo Marcos Vieira de; CUNHA, Egláisa Micheline Pontes; MEDEIROS, Yara. **Experiências em Habitação de Interesse Social no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2007.

ASSOCIAÇÃO DOS PEQUENOS AGRICULTORES DO NUAR NOVA ESPERANÇA – APANE; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL; PREFEITURA DE OURO PRETO DO OESTE. **Termo de cooperação e parceria que entre si celebram a Caixa Econômica Federal, a Prefeitura de Ouro Preto do Oeste e a Associação dos Pequenos Agricultores do Nuar Nova Esperança – APANE, para a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades – Recursos do**

Fundo de Desenvolvimento Social – FDS. Disponível em: < <https://www.ouopretodooeste.ro.leg.br/leis/legislacao-municipal>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

ASSOCIAÇÃO HABITACIONAL EM DEFESA DA MORADIA E MEIO AMBIENTE (AHDM). **Jaraguá recebe casas em abril.** Disponível em: < <http://ahdm-ahdm.blogspot.com/search?q=Jaragu%C3%A1>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

BAMBIRRA, Vânia. **O capitalismo dependente latino-americano.** Tradução de Fernando Correa Prado e Marina Machado Gouvêa. 2ª ed. Florianópolis: Editora Insular, 2013.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Conversor de moedas.** Disponível em: < <https://www.bcb.gov.br/conversao>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

BARAVELLI, José Eduardo. **Cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo:** Das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos da Vila Nova Cachoeirinha. São Paulo: Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) da Universidade de São Paulo, 2006.

_____. **Trabalho e tecnologia no Programa MCMV.** São Paulo: Programa de Pós-Graduação (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) da Universidade de São Paulo, 2014.

BARBOSA, Benedito Roberto; PESSINA, Leonardo; RODRIGUES, Evaniza. Produção social da moradia: desafios da política de habitação. Em: **Proposta**, Rio de Janeiro, n. 116, p. 21-25, 2008.

BARROS, Joana; BERGAMIN, Marta de Aguiar; RIZEK, Cibele Saliba. A política de produção habitacional por mutirões auto gerenciados: construindo algumas questões. Em: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 5, n. 1, p. 31-46, mai. 2003.

BARROS, Mariana Cicuto. Assessorias técnicas no processo autogestionário – possibilidades de atuação. Em: **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo** (online), v. 17, p. 81-92, 2013.

_____. **Autogestão na Implementação de Políticas Habitacionais:** O Mutirão Autogestionado Brasilândia B23. São Carlos: Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos) da Universidade de São Paulo, 2011.

BELO, Patrícia. 102 famílias serão beneficiadas com apartamentos populares em Ipatinga. **G1**, Vales de Minas Gerais, 11 nov. 2013. Disponível em: < <http://g1.globo.com/mg/vales-mg/noticia/2013/11/102-familias-serao-beneficiadas-com-apartamentos-populares-em-ipatinga.html>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

BERRIEL, Ana; BARRENECHEA, Bettina; CIRINO, Gabriela. Ayuda mutua como sistema vigente. Em: CCU. **Dinámica cooperativa**, Montevideu, n. 125, fev. 2015.

BERTOL, Laura Esmanhoto; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. Vidas Cadmutadas ou como sobreviver à política habitacional. Em: **Anais do Congresso Observatório das Metrôpoles 20 anos. As metrôpoles e o direito à cidade: dilemas, desafios e esperanças**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Observatório das Metrôpoles, 2019.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4ª ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONILLA, Victor; CASTILLO, Gonzalo; FALS BORDA, Orlando; LIBREROS, Augusto. Causa popular, ciência popular: uma metodologia do conhecimento científico através da ação. Em: BRANDÃO, Carlos (org.). **Repensando a pesquisa participante**. 3 ed. 2 reimp. São Paulo: Brasiliense, 2011, p. 131-157.

BORDENAVE, Geisa. As mulheres de Esperança: a construção de uma cooperativa habitacional na Colônia Juliano Moreira e a luta pela moradia sob a ótica feminina. Em: **Anais do Congresso Observatório das Metrôpoles 20 anos. As metrôpoles e o direito à cidade: dilemas, desafios e esperanças**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Observatório das Metrôpoles, 2019.

BOTELHO, Natália Batista; FARIAS, Luiz Felipe de; MELO, Matheus Marques Ferreira de; PEREIRA, Gabriel Velloso da Rocha; SANTIAGO, Marcelo Palhares. **Conjunto Santa Rosa 2**. Disponível em: <http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/02_eventos/coloquio2006/comunicacoes/velloso.htm>. Acesso em: 02 ago. 2019.

BRIGIDO, Cintia. Em Turvo, ritmo é intenso no canteiro de obras das 95 unidades habitacionais. **Revista W3**, Araranguá, 12 fev. 2016. Disponível em: <<https://www.revistaw3.com.br/cidades/2016/02/12/em-turvo-ritmo-e-intenso-no-canteiro-de-obras-das-95-unidades-habitacionais.html>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

BURGUIÈRE, Elsa e outros. **Produção social da moradia no Brasil**: Panorama recente e trilhas para práticas autogestionárias. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

CABRAL, Claudia. Reunião para resolver problemas no bairro Santa Clara: investimento em várias regiões da cidade. **Jornal dos Lagos**, Alfenas, 21 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.jornaldoslago.com.br/noticia.aspx?id=2809>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

CABRERA ALVAREZ, Gustavo Alberto. **FUCVAM**: Os Sem-Teto Uruguaios na contramão do neoliberalismo. Londrina: Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Ciências Sociais) da Universidade Estadual de Londrina, 2008.

CAMMÁ, Juan Antonio. Densidad media: la ciudad y su suelo como soporte físico y político. Em: CCU. **Dinámica cooperativa**, Montevideu, n. 125, fev. 2015.

CARDOSO, Adauto; XIMENES, Luciana. Manuel Congo, movimentos sociais e a luta pelo direito à moradia no Rio de Janeiro. **Observatório das metrópoles**: Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, 17 mai. 2018. Disponível: <<http://observatoriodasmetrolopes.net.br/wp/manuel-congo-movimentos-sociais-e-luta-pelo-direito-moradia-no-rio-de-janeiro/>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

CARNEIRO, Leandro Marcondes; SILVA, Sandro Pereira. **Os novos dados do mapeamento de economia solidária no Brasil**: nota metodológica e análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos: relatório de pesquisa. Brasília: IPEA, 2016.

CARVALHO, Antônio Gledson de. Razões para Otimismo. Em: Especial venture capital: indústria de empreendimentos, **GV executivo**, vol. 6, n. 2, mar./abr. 2007.

CARVALHO, Caio Santo Amore. **Lupa e telescópio**: o mutirão em foco: São Paulo, anos 90 e atualidade. São Paulo: Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) da Universidade de São Paulo, 2004.

CASTRO, Carolina Maria Pozzi de; GUILHEN, Adriana Jesus. As garantias do financiamento no programa Minha Casa Minha Vida: Há efetividade no benefício por perda ou redução de renda do fundo garantidor de habitação popular? Em: **Revista Oculum Ensaio Revista de Arquitetura e Urbanismo**. Campinas, v. 14, n. 3, p. 541-558, set./dez. 2017.

_____; SHIMBO, Lúcia Zanin. Das cooperativas autofinanciadas às construtoras e incorporadas de capital aberto: a ampliação do mercado habitacional. Em: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 12, n. 2, p. 53-74, nov. 2010.

CAZERES, Jose Luis. La base jurídica. Em: NAHOUM, Benjamim. **Una historia con quince mil protagonistas**. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Montevideo: Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, Agencia Española de Cooperación, 2008.

_____. **Manual de derecho cooperativo**. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1994.

CENTRO COOPERATIVISTA URUGUAYO (CCU). 50 años. Em: **Dinámica Cooperativa**, ano XXIV, n. 126, nov. 2016.

_____. Coordinando esfuerzos: experiencias de articulación y reflexión conjunta entre actores del sistema cooperativo. Em: CCU. **Dinámica cooperativa**, Montevideo, n. 125, fev. 2015.

CENTROS DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E DE HABITAÇÃO E URBANISMO E DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. **Nota Técnica Conjunta nº 01/2019**. Viabilidade de instalação de rede de água e energia elétrica em assentamentos precários e ocupações irregulares.

Fornecimento é serviço essencial, atendendo ao princípio da dignidade da pessoa humana e ao direito internacional dos direitos humanos. Necessidade de ponderação com o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Autonomia do direito à moradia digna em relação ao direito de propriedade. Dever do poder público em empreender regularização fundiária diante de situações consolidadas, desde que superados os riscos de ordem física e observadas as restrições e vedações ambientais. Disponível em: < <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/NT012019.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS. **Moradia é central:** lutas, desafios e estratégias. Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, Santos, São Paulo: Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, 2012.

CHRISTOFFOLI, Gustavo Trento; PAZELLO, Ricardo Prestes. Apontamentos para uma teoria crítica do direito cooperativo. Em: CALDAS, Josiane; GEDIEL, José Antônio Peres; MELLO, Lawrence Estivalet. **Políticas de austeridade e direitos sociais**. Curitiba: Kaygangue, 2019.

CLÁUDIO. Obras do Residencial Serra Verde estão em fase final. **Claudio**, 12 jan. 2018. Disponível: < <https://www.claudio.mg.gov.br/portal/noticias/0/3/1072/Obras-do-Residencial-Serra-Verde-est%C3%A3o-em-fase-final>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

COMPANHIA ESTADUAL DE HABITAÇÃO E OBRAS DO PERNAMBUCO (CEHAB). Governo de Pernambuco viabiliza habitacional em Olinda. **CEHAB**, 14 fev. 2014. Disponível em:<http://www.cehab.pe.gov.br/web/cehab/exibir_noticia?groupId=68999&articleId=10846581&templateId=71518>. Acesso em: 19 ago. 2019.

CORVALAN, Roque Alfredo. Cooperativas de Vivienda. Em: **Régimen Jurídico de las Cooperativas**. Buenos Aires: Colegio de Abogados del Departamento Judicial de La Plata, 1990.

COURIEL, Jack; MENÉNDEZ, Jorge. Em: **Nuestro Tiempo 14:** Vivienda. Montevideu: Comisión del Bicentenario, 2014.

D’OTTAVIANO, Camila; ROSSETTO NETTO, Adelcke. Habitação em área central via Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Alternativas possíveis. Em: **Anais do XVIII ENANPUR**, 2019, Natal.

DRAGO, Felipe. Programa Crédito Solidário: avanços em direção à autogestão ou cavalo de Troia dentro das “murallas” do confronto político?. Em: LAGO, Luciana Corrêa do (org.). **Autogestão habitacional no Brasil:** utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2012, p. 49-69.

DUSSEL, Enrique. **A produção teórica de Marx:** um comentário aos *Grundrisse*. Tradução: José Paulo Netto. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

_____. **Hacia un Marx desconocido.** Un comentario de los Manuscritos del 61-63. Iztapalapa: Siglo XXI, 1988.

EL SOLIDARIO. **Crónica necesaria de la lucha por el 2%**, dez. 2019.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. **Para a Questão da Habitação**. Lisboa: Avante!, 1984. Disponível em: <http://resistir.info/livros/engels_q_habitacao.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2020.

ESCUELA NACIONAL DE FORMACIÓN EN COOPERATIVISMO (ENFORMA). **Capital social en cooperativas de usuarios**. Montevideu: FUCVAM, 2016.

_____. **Subsidio a la cuota**. Montevideu: FUCVAM: 2018.

ESKINAZI, Bruna Garcia. **Condomínio Vanguarda: luta e resistência no centro de Santos – SP**. São Paulo: Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Geografia Humana) da Universidade de São Paulo, 2018.

EWBANK, Eduardo Galli. **Autogestão: possibilidade de organização da força de trabalho na Construção Civil e suas implicações**. São Paulo: Programa de Pós-Graduação (Mestrado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) da Universidade de São Paulo, 2007.

FARIA, José Henrique de. Autogestão, economia solidária e organização coletivista de produção associada: em direção ao rigor conceitual. Em: **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 629-650, jul./set. 2017.

_____. **Comissões de fábrica: poder e trabalho nas unidades produtivas**. Curitiba: Criar Edições, 1987.

FARIA, José Ricardo Vargas de. **Organizações coletivistas de trabalho: autogestão nas unidades produtivas**. Curitiba: Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Administração) da Universidade Federal do Paraná, 2003.

FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE VIVIENDA DE USUARIOS POR AHORRO PREVIO (FECovi). **Nuestras cooperativas**. Disponível em: <<http://www.fecovi.coop/viv/quienes-somos/las-cooperativas/nuestras-cooperativas/>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

FEDERACIÓN URUGUAYA DE COOPERATIVAS DE VIVIENDA POR AYUDA MUTUA (FUCVAM). **Reglamento Tipo de Obra – Sistema de ayuda mutua**, 2018.

_____. **Situación demográfica de FUCVAM**. Disponível em: <<https://www.fucvam.org.uy/situacion-demografica-de-fucvam/>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

FERRARI, Carolina; FONSECA, Bruno. O cemitério de imóveis da União que poderia aliviar o déficit de moradia do Brasil: Parte dos mais de 10 mil imóveis vazios em todo o país poderia ser destinada à habitação popular. **El País**, 25 de junho de 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/22/actualidad/1529677803_869622.html?id_externo_rsoc=FB_CC>. Acesso em: 09 jul. 2018.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. A autogestão habitacional no Brasil a partir do Governo Lula: produção e agentes. Em: LAGO, Luciana Corrêa do (org.). **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2012 (a), p. 139-185.

_____. **Autogestão e habitação: entre a utopia e o mercado**. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

_____. Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil. Em: LAGO, Luciana Corrêa do (org.). **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2012 (b), p. 116-138.

FIGUEIRÃO. Governador e prefeito entregam casas e inauguram obras em Figueirão. **Figueirão**, 2 out. 2017. Disponível em: < <https://www.figueirao.ms.gov.br/?p=9241>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

FIGUEIREDO, Ronise de Magalhães. **Dicionário Prático de Cooperativismo**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2000.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Campinas: Programa de Pós-Graduação (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) da Universidade Estadual de Campinas, 2011.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA (FNRU). **Quem Somos**. Disponível em: < <http://forumreformaurbana.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 11 fev. 2020.

FRANK, Andrew Gunder. **América Latina: subdesarrollo o revolución**. 2ª ed. México: Ediciones Era, 1976.

_____. Desenvolvimento do subdesenvolvimento latino-americano. Em: PEREIRA, Luiz (Org.). **Urbanização e subdesenvolvimento**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

FRIEDRICH, Clarissa do Nascimento. Agentes, escalas e redes de cooperação: o associativismo na região noroeste do RS e a autogestão habitacional. Em: **Revista de Arquitetura da IMED**, Passo Fundo, v. 2, n. 2, p. 171-183, 2013.

FUNDAÇÃO BENTO RUBIÃO. Projetos. Disponível em: < <http://bentorubiao.org.br/campanha/projetos/>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018.

_____. **Quem somos**. Disponível em: <<http://novosite.fjp.mg.gov.br/a-fjp/>>. Acesso em: 04 mar. 2020.

G1 PERNAMBUCO. Moradores de Jaboatão fecham ruas na frente da prefeitura para exigir moradias. **G1 Pernambuco**, 10 abr. 2017. Disponível em: < <https://g1.globo.com/pernambuco/noticia/moradores-de-jaboatao-fecham-ruas-na-frente-da-prefeitura-para-exigir-moradias.ghtml>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

GEDIEL, José Antonio Peres; MELLO, Lawrence Estivalet de. Paradoxos da autonomia precária: legislação cooperativista e trabalho. Em: **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, Curitiba, vol. 61, n.1, jan./abr. 2016, p. 193-218.

GHILARDI, Flávio Henrique; HUGUENIN, João Paulo. Algumas aproximações acerca da difusão e recepção do modelo uruguaio de produção cooperativa de moradia no contexto brasileiro. Em: **Seminario de Investigación Movimientos sociales en movimiento. Conceptos y métodos para el estudio de los movimientos sociales en America Latina**, 2015, Montevideo. Disponível em: <https://www.academia.edu/30958613/Algunas_aproxima%C3%A7%C3%B5es_acerca_da_difus%C3%A3o_e_recep%C3%A7%C3%A3o_do_modelo_uruguaio_de_produ%C3%A7%C3%A3o_cooperativa_de_moradia_no_contexto_brasileiro>. Acesso em: 08 dez. 2019.

_____. Cinco décadas de cooperativismo de moradia no Uruguai. Em: **E-metropolis**, ano 8, n. 30, set. 2017(a), p. 15-24.

_____. **Cooperativismo de moradia em Montevideo e autogestão habitacional no Rio de Janeiro**: As bases sociais, políticas e econômicas da produção social do habitat na América Latina. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017(b).

GODINHO, Maria Helena de Lacerda; OLIVEIRA, Danielle Duarte de; SILVEIRA, Ivana Arruda da. Política municipal de habitação em Belo Horizonte – o Residencial Asca: um estudo do Programa de Autogestão. Em: CARDOSO, Adauto Lucio. **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. Revisão e atualização: Luiz Edson Fachin. 19ª ed. Rio de Janeiro: 2007.

GONZÁLEZ, Gustavo. El rol político y social del cooperativismo de vivienda: FUCVAM. Em: NAHOUM, Benjamim. **Una historia con quince mil protagonistas**. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Montevideo: Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, Agencia Española de Cooperación, 2008.

_____; NAHOUM, Benjamín. Las políticas urbanas como factores de equidad/inequidad. El caso de las “Carteras” de tierras públicas en Uruguay y su proyección en la región. Em: **1º Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano**, 2012, Buenos Aires.

_____. **Una historia de FUCVAM**. Montevideo: Trilce, 2013.

GRUPO DE TRABALHO ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DO AMAZONAS (GTE-HIS/AM). **Ata da I Reunião Extra-ordinária de 2017 do Grupo de Trabalho Estadual de Habitação de Interesse Social do Amazonas**. Manaus: Superintendência do Patrimônio da União no Amazonas, 8 jun. 2017.

GUARAÍ NOTÍCIAS. Casas populares do Jardim Nova Esperança são finalmente entregues em Guaraí. **Guaraí**, 11 mai. 2015. Disponível em: <

<https://www.guarainoticias.com.br/noticia/casas-populares-do-jardim-nova-esperanca-sao-finalmente-entregues-em-guarai>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

GUSSO, Ramon José. **Movimentos sociais no Brasil Contemporâneo: o Fórum Nacional de Reforma Urbana**. Florianópolis: Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Sociologia Política) da Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. 2ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

HORIZONTES ARQUITETURA + URBANISMO. **Conjunto Santa Rosa 2**. Disponível em: http://horizontesarquitetura.com.br/bloghorizontesarquitetura/2009/11/conjunto-santa-rosa-2_04.html>. Acesso em: 02 ago. 2019.

IGLESIAS, Alberto; OJERO, Gastón. **El crédito hipotecario en el Uruguay: análisis histórico y su situación actual**. Montevideu: Faculdade de Ciências Econômicas e Administração (Monografia de Contabilidade) da Universidade da República, 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). **Líneas de pobreza e indigencia per cápita**. Disponível em: http://www.ine.gub.uy/c/document_library/get_file?uuid=1675e7d0-6fe0-49bd-bf3f-a46bd6334c0c&groupId=10181>. Acesso em: 09 jan. 2020a.

_____. **Unidad Reajutable**. Disponível em: <http://www.ine.gub.uy/unidad-reajutable>>. Acesso em: 11 mar. 2020b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010: aglomerados subnormais**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/universo-aglomerados-subnormais>>. Acesso em: 11 fev. 2020 (a).

_____. **Censo Demográfico – Principais Resultados – Sinopse**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010.html?=&t=destaques>>. Acesso em: 11 fev. 2020 (b).

_____. **Tabela 3380 – Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais e Média de moradores em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais**. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3380#resultado>>. Acesso em: 11 fev. 2020 (c).

INTERESSE PÚBLICO (IP). Bem público: Prédio do INSS: Transformação em moradia popular. **Informativo da Revista Bimestral de Direito Público Interesse Público**, Belo Horizonte, 10 jun. 2009. Disponível em: <http://www.interessepublico.com.br/?p=40196>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

IPATINGA. Crédito Solidário 1. **Ipatinga**, 11 jan. 2006. Disponível em: <http://minhacasaminhvida.ipatinga.mg.gov.br/detalhe-da-materia/info/credito-solidario-1/4452>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

ITABORAÍ. 2ª Vara Cível de Itaboraí. Consulta processual dos autos nº 0011702-59.2006.8.19.0023. Disponível em:

<<http://www4.tjrj.jus.br/consultaProcessoWebV2/consultaMov.do?v=2&numProcesso=2006.023.011821-6&acessoIP=internet&tipoUsuario=>>. Acesso em: 14 jan. 2020.

ITAJAÍ; MINISTÉRIO DAS CIDADES; CAIXA ECONÔMICA FEDERAL; TERRA ARQUITETURA E PLANEJAMENTO LTDA. **Produto 2:** Diagnóstico habitacional: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Itajaí. Itajaí, 2011. Disponível em: <<https://itajai.sc.gov.br/download.php?id=281>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

JAUMONT, Jonathan; VARELLA, Renata Versiani Scott. A pesquisa militante na América Latina: trajetória, caminhos e possibilidades. Em: **Revista Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 414-464, 2016.

JESICA MAGRI, Altair. **La influencia de las políticas de vivienda en la segmentación social y territorial del área metropolitana de Montevideo**. Montevideu: Mestrado em Ciência Política na Universidade da República, 2002.

_____. **De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012**. Montevideu: Universidade da República, 2015.

JESUS, Patricia Maria de. **O Programa Minha Casa Minha Vida Entidades no Município de São Paulo**. São Paulo: Programa de Pós-Graduação (Tese em Geografia) da Universidade de São Paulo, 2015.

KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000**. São Paulo: Programa de Pós-Graduação (Doutorado em Administração Pública e Governo) da Fundação Getúlio Vargas, 2015.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro; São Paulo: Editora Paz e Terra, 1980.

_____. **Escritos urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

LABCIDADE. Produção de HIS no Porto Maravilha: quantas moradias, onde e para quem?. **LabCidade**, São Paulo, 6 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/producao-de-his-no-porto-maravilha-quantas-moradias-onde-e-para-quem/>>. Acesso: 08 jul. 2019.

LAGO, Luciana Corrêa do. Autogestão da moradia na superação da periferia urbana: conflitos e avanços. Em: **E-metropolis**, Rio de Janeiro, n. 5, ano 2, p. 6-13, jun. 2011.

LAURO MULLER. Segundo condomínio, com 96 unidades habitacionais, é lançado em Lauro Muller. **Lauro Muller**, 16 mai. 2016. Disponível em: <<https://www.lauromuller.sc.gov.br/noticias/index/ver/codMapaItem/5486/codNoticia/363343>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

LAUSCHNER, Mirella Cristina Gomes da Silva. **A gestão do Programa Minha Casa Minha Vida pela Entidade Amazonas Sempre Vivo: a inserção do movimento social na política pública de moradia, em Manaus**. Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia) da Universidade Federal do Amazonas, 2013.

LEMOS, Tânia de Sousa. **(Re)conquistando o espaço urbano**: o caso da quadra 1306 sul em Palmas – TO. Palmas: Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Tocantins, 2016.

LEÓN DUQUE, Sabrina de. **“Embuchado de dólares”**: Análisis de la dolarización en Uruguay. Foz do Iguaçu: Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política (Graduação em Ciências Econômicas – Economia, Integração e Desenvolvimento) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2015.

MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência**: Uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. **Subdesenvolvimento e revolução**. Tradução: Fernando Correa Prado e Marina Machado Gouvêa. 3ª ed. Florianópolis: Insular, 2012.

MARQUES, Eduardo. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. Em: **Novos Estudos**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 15-33, 2016.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013.

MÁXIMO, Wellton. Cooperativa de crédito poderá destinar poupança para financiar imóvel: CMN autoriza também negociação de letras imobiliárias no exterior. **Agência Brasil**, Brasília, 27 nov. 2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-11/cooperativa-de-credito-podera-destinar-poupanca-para-financiar-imovel>>. Acesso em: 29 jan. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2015.

MENDIVE, Carlos. **Cartera de Inmuebles de Vivienda de Interés Social (CIVIS)**: alternativas para la provisión de suelo en Uruguay. Documento de Trabajo del Lincoln Institute of Land Policy, 2013.

MENÉNDEZ DÍAZ, Mariana. **Educación en movimiento**: la experiencia de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua. Montevideo: Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Psicologia Social) da Universidade da República, 2014.

MENONI, Emma. La experiencia de las “Mesas”: Mesa 1. Em: NAHOUM, Benjamim. **Una historia con quince mil protagonistas**. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Montevideo: Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, Agencia Española de Cooperación, 2008.

MINEIRO, Edilson; RODRIGUES, Evaniza. Do crédito solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. Em: LAGO, Luciana Corrêa do (org.). **Autogestão habitacional no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2012, p. 19-48.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Programa Crédito Solidário – Fundo de Desenvolvimento Social. Projetos contratados até 28 de fevereiro de 2010**. Disponível em:

<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Contratos/Contratacoes_Credito_Solidario-FDS_28_02_2010.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2020.

MINISTÉRIO DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Relatório n.º 201701181**. PMCMV – Empreendimento Eduardo Perez Filho I – Terenos/MS. Disponível: < <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10691.pdf>>. Acesso em: 08 jul. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). MPF cobra solução para famílias incluídas no cadastro de mutuários inadimplentes. **MPF**, Belo Horizonte, 15 fev. 2012. Disponível em: < <http://www.prmg.mpf.mp.br/imprensa/noticias/direitos-do-cidadao/mpf-cobra-solucao-para-familias-incluidas-no-cadastro-de-mutuarios-inadimplentes>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

MORAIS, Maria Cristina de. **Cooperativa habitacional autofinanciável: uma alternativa de mercado à escassez de financiamento**. Natal: Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2004.

MOREIRA, Fernanda Accioly. **O lugar da autogestão no Governo Lula**. São Paulo. Programa de Pós-Graduação (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo) da Universidade de São Paulo, 2009.

_____. **Terras de exclusão, portos de resistência: um estudo sobre a função social das terras da União**. São Paulo: Programa de Pós-Graduação (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) da Universidade de São Paulo, 2018.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Burocracia e autogestão: a proposta de Proudhon**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.

MVOTMA. **Calculadora**. Disponível em: <<http://mvotma.gub.uy/programas-permanentes-por-postulacion/comprar/vivienda-construida>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

NAIME, Jessica. Política de Habitação Social no Brasil pós 2003: incentivos e barreiras estatais à produção associativa. Em: LAGO, Luciana Corrêa do (org.). **Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2012, p. 70-115.

NAHOUM, Benjamin. **Algunas claves: Reflexiones sobre aspectos esenciales de la vivienda cooperativa por ayuda mutua**. Montevideo: Trilce, 2013(a).

_____. Cien meses de política de vivienda de Frente Amplio. La dialéctica entre lo posible y lo necesario. Em: **Revista Contrapunto**, Montevideo, n. 3, nov. 2013(b).

_____. Cuatro décadas de cooperativas de vivienda en Uruguay: Cambios y permanencias. Em: **Observatorio Social sobre Empresas Recuperadas Autogestionadas - OSERA**, n. 3, 2010.

_____. De la autoconstrucción individual a las cooperativas pioneras. Em: NAHOUM, Benjamim. **Una historia con quince mil protagonistas**. Las cooperativas

de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Montevideu: Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, Agencia Espanola de Cooperación, 2008(a), p. 22-31.

_____. El cooperativismo de ayuda mutua en el Uruguay: una alternativa popular y autogestionaria de solución al problema de la vivienda. Em: **Informes de la Construcción**, v. 36, jul. 1984.

_____. Texto compilado del Decreto nº 633/69, reglamentario del Capítulo X de la Ley nº 13.728. Em: NAHOUM, Benjamim. **Una historia con quince mil protagonistas**. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Montevideu: Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, Agencia Espanola de Cooperación, 2008(b).

_____. Una experiencia sostenible. Em: NAHOUM, Benjamim. **Una historia con quince mil protagonistas**. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Montevideu: Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, Agencia Espanola de Cooperación, 2008(c), p. 206-219.

NAHUM, Benjamín. **Manual de Historia del Uruguay**: Tomo II: 1903-2010. 23 ed. Montevideu: Ediciones de la Banda Oriental, 2017.

NAVES, Márcio Bilharinho. **Marxismo e direito**: um estudo sobre Pachukanis. São Paulo: Boitempo, 2013.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NOEL SOSA, Maria. **Ser usuarios**: procesos de significación de lo colectivo de la propiedad en cooperativistas de viviendas por ayuda mutua en Uruguay. Montevideu: Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Psicologia Social) da Universidade da República, 2015.

NOIA, Paula Regina da Cruz. **Participação e qualidade do ambiente construído na habitação**: Processo e produto no programa Minha Casa Minha Vida – Entidades. São Paulo: Programa de Pós-Graduação (Doutorado em Tecnologia da Arquitetura) da Universidade de São Paulo, 2017.

NYCOLAAS, Renee. **A autogestão no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades**: Casos do Fórum de Cortiços e do Movimento Pró-Moradia Mário Lago. Florianópolis: Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) da Universidade Federal de Santa Catarina, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS. **Cooperativismo Brasileiro**: uma história. Ribeirão Preto: Versão Br Comunicação e Marketing, 2004.

OXFAM, PEABIRU. **Gestão compartilhada e habitação social**: Panorama e dificuldades na produção habitacional em parceria com organizações populares – um olhar sobre o programa Crédito Solidário, de 2003 a atualidade. Disponível em: <

https://issuu.com/peabirutca/docs/apresentacao_oficina_04_apres_movs_>. Acesso em: 02 ago. 2019.

PACHUKANIS, Evguiéni. **Teoria Geral do Direito e Marxismo**. Tradução: Paula Vaz de Almeida. São Paulo: Boitempo, 2017.

PAZELLO, Ricardo Prestes. Acumulação originária do capital e direito. Em: **InSURgência**: revista de direitos e movimentos sociais. Brasília: IPDMS; PPGDH/UnB; Lumen Juris, vol. 2, n. 1, jan./jun. 2016a, p. 66-126.

_____. Contribuições metodológicas da teoria marxista da dependência para a crítica marxista ao direito. Em: **Revista Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 540-574, 2016b.

PEREIRA, Flávia Pedrosa; SCHVARSBERG, Benny. Alienação dos imóveis da União: oportunidades desperdiçadas? Em: **Anais do XVIII ENANPUR**, 2019, Natal.

PERES, Lino F. Bragança; TONIN, Vitor Hugo. O déficit habitacional nos países dependentes: análise a partir da categoria de superexploração da força de trabalho. Em: **Anais do XVII ENANPUR**, 2015, Belo Horizonte.

PIAZZA, Dante Mario. **Las políticas públicas de tierras y vivienda social en el Uruguay**: La experiencia de la Intendencia Municipal de Montevideo (1990-2004): La Cartera de Tierras. Montevideu: Mestrado em Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Urbano na Faculdade de Arquitetura da Universidade da República, 2005.

PONTES, Daniele Regina. **Configurações contemporâneas do cooperativismo brasileiro**: da economia ao direito. Curitiba: Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Direito) da Universidade Federal do Paraná, 2004.

_____. **Direito à moradia**: entre o tempo e o espaço das apropriações. Curitiba: Juruá, 2014.

PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC). **Urbanização de assentamentos precários**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/infraestrutura-social-e-urbana/urbanizacao-de-assentamentos-precarios>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

RECEITA FEDERAL. **Emissão de Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral**. Disponível em: <http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp>. Acesso em: 09 jan. 2020.

REDE JUSTIÇA NOS TRILHOS; USINA. **As vacas têm para onde ir, o povo do piquiá não**: o reassentamento do piquiá de baixo e os caminhos do desenvolvimento brasileiro. Disponível em: <<http://www.usina-ctah.org.br/reassentamentopiquia.html>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

REDE NACIONAL PARA A SIMPLIFICAÇÃO DO REGISTRO E DA LEGALIZAÇÃO DE EMPRESAS E NEGÓCIOS (REDESIM). **Consulta pública CNPJ**. Disponível em: <<https://consultacnpj.redesim.gov.br/>>. Acesso em: 09 jan. 2020.

REGIONAL VENDA NOVA. Urbel entrega chaves dos apartamentos do Conjunto Habitacional Mar Vermelho. **Blog da regional Venda Nova**, 9 nov. 2012. Disponível em: < <http://vendanovablog.blogspot.com/2012/11/urbel-entrega-chaves-dos-apartamentos.html>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

REINACH, Henrique. **Projeto Vila Nova Cachoeirinha**. São Paulo: Monografia apresentada no 2º Seminário Internacional do Programa de Estudios de Vivienda em América Latina – Universidad Nacional de Colombia, 1984a.

_____. Projeto Vila Nova Cachoeirinha. Em: **Espaço & Debates**, Cortez, São Paulo, n. 14, 1984b.

RIBERO JÚNIOR. Emoção e alegria marcam entrega das 300 casas populares em Fátima do Sul. **Siliga News**, 17 mai. 2017. Disponível em: < <http://siliganews.com.br/noticia/cidades/fatima-do-sul/emocao-e-alegria-marcam-entrega-das-300-casas-populares-em-fatima-do-sul/3256/>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

RIOS, Gilvando Sá Leitão. **O que é cooperativismo**. 2 ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

RODRIGUES, Evaniza Lopes. **A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia**. São Paulo: Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) da Universidade de São Paulo, 2013.

RODRIGUEZ FILIPPINI, Hugo. Programas con grupos de muy bajos ingresos. Em: NAHOUM, Benjamim. **Una historia con quince mil protagonistas**. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Montevideu: Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, Agencia Espanola de Cooperación, 2008.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Programa de Pós-Graduação (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) da Universidade de São Paulo, 2009.

SÁ, Roberta. **Manuel Congo: um exemplo de moradia digna na Cinelândia**. Rio de Janeiro: ITERJ, 6 nov. Disponível em: < http://www.iterj.rj.gov.br/iterj_site/noticias/manuel-congo-um-exemplo-de-moradia-digna-na-cinelandia-168>. Acesso em: 08 jul. 2019.

SACHS, Céline. **São Paulo: políticas públicas e habitação popular**. São Paulo: Edusp, 1999.

SANTOS, Alessandra Gobbi. **Provisão habitacional na modalidade de cooperativas habitacionais na região Nordeste do Rio Grande do Sul: diagnóstico organizacional e urbanístico**. Passo Fundo: Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Engenharia) da Universidade de Passo Fundo, 2005.

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Dados da seleção da proposta**, 28 dez. 2015. Disponível em:

<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Selecao_propostas_28122015.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2020.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU). **Beneficiários – Regularização Fundiária.** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/beneficiarios-regularizacao-fundiaria>>. Acesso em 08 jul. 2019.

_____. **SPU doa área para o Minha Casa, Minha Vida no Rio Grande do Sul.** SPU, 24 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/noticias/spu-doa-area-para-o-minha-casa-minha-vida-no-rio>>. Acesso em: 01 ago. 2019.

_____. **Plano Nacional de Caracterização do Patrimônio da União.** Dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/plano_nacional_caracterizacao.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.

SHIMBO, Lúcia Zanin. **Habitação Social, Habitação de Mercado:** a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. São Carlos: Programa de Pós-Graduação (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) da Universidade de São Paulo, 2010.

SILVA, Ademir Alves da. **O Estado e o impacto social das cooperativas habitacionais.** Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Serviço Social) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1988.

SILVA, Cleiton Ferreira da. A contemporaneidade dos movimentos sociais sem-teto: conquistas sociais e políticas públicas em um projeto autogestionado de mutirão habitacional em Recife. **Revista Pegada**, Presidente Prudente, v. 13, n. 1, p. 111-131, jun. 2012.

SILVA, Eduardo Faria. **A organização das cooperativas brasileiras e a negação do direito fundamental à livre associação.** Curitiba: Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Direito) na Universidade Federal do Paraná, 2006.

SILVA, Maria da Graça Plenamente. **Percurso da Ação Pública nas Áreas Informais do Município de São Paulo:** Urbanização de favelas, mutirão e autoconstrução – 1979-1994. Programa de Pós-Graduação (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) da Universidade de São Paulo, 2009.

SISTEMA OCB. **Anuário do cooperativismo brasileiro 2019.** Brasília: OCB, 2019. Disponível em: <<https://www.ocb.org.br/publicacao/53/anuario-do-cooperativismo-brasileiro-2019>>. Acesso em: 16 jan. 2020.

SOLANAS DOMÍNGUEZ, Marta. **Las cooperativas de vivienda uruguayas como sistema de producción social del hábitat y autogestión de barrios:** del sueño de la casa apropiada a la utopía de la ciudad apropiable. Sevilha: Programa de Pós-Graduação (Doutorado em Geografia, História e Filosofia) da Universidade Pablo de Olavide, 2016.

SOUZA, Leandro de Aguiar e. **A participação do futuro morador em projetos habitacionais de baixa renda:** Estudos de Caso. Programa de Pós-Graduação (Mestrado na Escola de Arquitetura) da Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO EM MINAS GERAIS (SPU/MG). **Aviso**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 20, 29 jan. 2014, Seção 3, p. 162.

SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO DO RIO DE JANEIRO (SPU/RJ). **Relatório de Gestão – Exercício 2015**. Rio de Janeiro: SPU/RJ, 2016. Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/auditorias/arquivos/2015/relatoriogestao_spu-rj_2015.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2019.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. Em: **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 85-102, jun. 2016.

TRAGTENBERG, Maurício. **Administração, poder e ideologia**. 3ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

TOCANTINS. Governo do Estado entrega obras do Minha Casa Minha Vida nesta segunda-feira. **Tocantins**, 10 nov. 2018. Disponível em: < <https://habitacao.to.gov.br/noticia/2018/11/10/governo-do-estado-entrega-obras-do-minha-casa-minha-vida-nesta-segunda-feira/>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

TOSHME, Marisa. **Construir casas y ciudadanía: el programa de vivienda sindical**. Montevideu: Faculdade de Ciências Sociais, 2013.

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR (UNMP). **Revista da Produção de Habitação em Autogestão**: Empreendimentos da União Nacional por Moradia Popular no Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades. São Paulo: União Nacional por Moradia Popular, 2019.

VALLES, Raul. *Reciclajes*. Em: NAHOUM, Benjamim. **Una historia con quince mil protagonistas**. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas. Montevideu: Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Dirección General de Arquitectura y Vivienda, Agencia Espanola de Cooperación, 2008.

VAZ, Ana Luiza de Lyra. **Mutirão Habitacional Autogestionário**: experiência do CAAP – Grande São Paulo – 1980 e 1990. Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Serviço Social) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2000.

WARTCHOW, Julia. **A autogestão da produção habitacional como alternativa de acesso à moradia**. A experiência da Cooperativa dos Correios na Região Metropolitana de Porto Alegre. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

YAFFÉ, Jaime. El proceso económico. Em: MARCHESI, Aldo; MARKARIAN, Vania; YAFFÉ, Jaime. **Uruguay**: En busca del desarrollo entre el autoritarismo y la democracia. Tomo III – 1930-2010. Montevideu: Planeta, 2016.

ZIBECHI, Raúl. Prólogo. Em: GONZÁLEZ, Gustavo. **Una historia de FUCVAM**. Montevideu: Trilce, 2013.

Referências Legislativas

ALFENAS. **Lei nº 3.899, de 19 de abril de 2006.** Autoriza o poder executivo de Alfenas a desafetar áreas institucionais pertencentes ao patrimônio público municipal para fins de implantação de programa de habitação. Legislação do Município de Alfenas, Alfenas, 19 abr. 2006. Disponível em: < http://www.docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=CD_Alfenas&PagFis=4702>. Acesso em: 16 ago. 2019.

APARECIDA DE GOIÂNIA. **Lei nº 3057, de 12 de julho de 2012.** Dispõe sobre desmembramento de área pública, situada no Loteamento Villa DeiFiore, neste município e autoriza doação. Legislação do Município de Aparecida de Goiânia, Aparecida de Goiânia, 12 jul. 2012. Disponível em: < <http://camaradeaparecida.go.gov.br/lei/2297/>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

APARECIDA DO TABOADO. **Lei nº 1.176, de 04 de dezembro de 2007.** Autoriza o Poder Executivo a doar imóveis situados no Loteamento Residencial Cidade Nova. Legislação do Município de Aparecida do Taboado, Aparecida do Taboado, 04 dez. 2007. Disponível em: < <https://aparecidadotaboado.ms.gov.br/repositorio/Leis%20Municipais/2007/LEI%201176.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

APUCARANA. **Lei nº 245, de 16 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre doação a título oneroso, de imóveis que especifica, de propriedade do Município, para a União por Moradia Popular do Paraná – UMP, visando a utilização dos mesmos para fins habitacionais de interesse social, com anuência do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União e dá outras providências. Legislação do Município de Apucarana, Apucarana, 16 dez. 2010. Disponível em: < <https://www.apucarana.pr.leg.br/leis/legislacao-municipal>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

ARROIO DOS RATOS. **Lei nº 3.626, de 17 de fevereiro de 2014.** Autoriza o Poder Executivo a realizar doação, com encargo e cláusula de reversão de imóvel a Associação de Moradores Santa Rosa. Legislação do Município de Arroio dos Ratos, Arroio dos Ratos, 17 fev. 2014. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/rs/a/arroio-dos-ratos/lei-ordinaria/2014/363/3626/lei-ordinaria-n-3626-2014-autoriza-o-poder-executivo-a-realizar-doacao-com-encargo-e-clausula-de-reversao-de-imovel-a-associacao-de-moradores-santa-rosa?q=Associa%C3%A7%C3%A3o+de+Moradores+Santa+Rosa>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

_____. **Lei nº 3.704, de 1º de abril de 2015.** Autoriza o Poder Executivo a realizar doação, com encargo e cláusula de reversão, de imóvel à associação de moradores Santa Rosa. Legislação do Município de Arroio dos Ratos, Arroio dos Ratos, 1 abr. 2015.

Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/rs/a/arroio-dos-ratos/lei-ordinaria/2015/371/3704/lei-ordinaria-n-3704-2015-autoriza-o-poder-executivo-a-realizar-doacao-com-encargo-e-clausula-de-reversao-de-imovel-a-associacao-de-moradores-santa-rosa?q=Associa%E7%E3o%20de%20Moradores%20Santa%20Rosa>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

BRAÇO DO TROMBUDO. Lei nº 788, de 28 de março de 2014. Autoriza o Município a alienar, de forma onerosa ou gratuita, com base na lei 8.666/93, art. 17, inc. I, alíneas “F” e “H”, imóvel municipal aos beneficiários do Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU – Minha Casa Minha Vida I Entidades Organizadora – EO, para fins de implantação de Projeto Habitacional de Interesse Social e dá outras providências. Legislação do Município de Braço do Trombudo, Braço do Trombudo, 28 mar. 2014. Disponível em: < <http://www.legislacaomunicipal.com/gedocnet/imagens/95952230000167/Lei01455.pdf> >. Acesso em: 19 ago. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Planalto: Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 ago. 2019.

_____. **Decreto nº 6.819, de 13 de abril de 2009** (a). Regulamenta as Seções II, III e IV do Capítulo I da Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 69, 13 abr. 2009, Seção 1 – Edição Extra, p. 1-2.

_____. **Decreto nº 6.962, de 17 de setembro de 2009** (b). Regulamenta as Seções I, II, III e IV do Capítulo II da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 179, 18 set. 2009, Seção 1, p. 31-32.

_____. **Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011.** Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 116, 17 jun. 2011, Seção 1, p. 7-8.

_____. **Decreto nº 7.795, de 24 de agosto de 2012.** Altera o Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, que regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 166, 27 ago. 2012, Seção 1, p. 1.

_____. **Decreto-lei nº 59, de 21 de novembro de 1966.** Define a política nacional de cooperativismo, cria o Conselho Nacional do Cooperativismo e dá outras providências. Planalto. Brasília, nov. 1966a. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0059.htm>. Acesso em: 06 nov. 2017.

_____. **Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Planalto. Brasília, fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0271.htm>. Acesso em: 27 jan. 2020.

_____. **Decreto-lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.** Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Planalto. Rio de Janeiro, set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del9760.htm>. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. **Lei nº 5.674, de 16 de dezembro de 1971.** Define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências. Planalto. Brasília: dez. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5764.htm>. Acesso em: 06 nov. 2017.

_____. **Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990.** Dispõe sobre a impenhorabilidade do bem de família. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 62, 30 mar. 1990, Seção 1, p. 1.

_____. **Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997.** Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 226, 21 nov. 1997, Seção 1, p. 27182-27185.

_____. **Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 92, 18 mai. 1998, Seção 1, p. 2-7.

_____. **Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001.** Cria o Programa de Arrendamento Residencial, institui o arrendamento residencial com opção de compra e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 32, 14 fev. 2001, Seção 1, p. 4-5.

_____. **Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002.** Dispõe sobre o Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 139, 22 jul. 2002, Seção 1, p. 1-4.

_____. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007 (a).** Dá nova redação a dispositivos das Leis nº 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização

fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, nº 104-A, 31 mai. 2007, Seção 1 – Edição Extra, p. 1-4.

_____. **Lei nº 11.483, de 31 de maio de 2007 (b).** Dispõe sobre a revitalização do setor ferroviário, altera dispositivos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, nº 104-A, 31 mai. 2007, Seção 1 – Edição Extra, p. 7-9.

_____. **Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007 (c).** Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Planalto. Brasília: nov. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11578.htm>. Acesso em: 12 nov. 2017.

_____. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009 (c).** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 128, 8 jul. 2009, Seção 1, p. 2-6.

_____. **Lei nº 13.043, de 13 de novembro de 2014.** Dispõe sobre os fundos de índice de renda fixa, sobre a responsabilidade tributária na integralização de cotas de fundos ou clubes de investimento por meio da entrega de ativos financeiros, sobre a tributação das operações de empréstimos de ativos financeiros e sobre a isenção de imposto sobre a renda na alienação de ações de empresas pequenas e médias; prorroga o prazo de que trata a Lei no 12.431, de 24 de junho de 2011; altera as Leis nos 10.179, de 6 de fevereiro de 2001, 12.431, de 24 de junho de 2011, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.996, de 18 de junho de 2014, 11.941, de 27 de maio de 2009, 12.249, de 11 de junho de 2010, 10.522, de 19 de julho de 2002, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 11.774, de 17 de setembro de 2008, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.409, de 25 de maio de 2011, 5.895, de 19 de junho de 1973, 11.948, de 16 de junho de 2009, 12.380, de 10 de janeiro de 2011, 12.087, de 11 de novembro de 2009, 12.712, de 30 de agosto de 2012, 12.096, de 24 de novembro de 2009, 11.079, de 30 de dezembro de 2004, 11.488, de 15 de junho de 2007, 6.830, de 22 de setembro de 1980, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.147, de 21 de dezembro de 2000, 12.860, de 11 de setembro de 2013, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 12.598, de 21 de março de 2012, 12.715, de 17 de setembro de 2012, 11.371, de 28 de novembro de 2006, 9.481, de 13 de agosto de 1997, 12.688, de 18 de julho de 2012, 12.101, de 27 de novembro de 2009, 11.438, de 29 de dezembro de 2006, 11.478, de 29 de maio de 2007, 12.973, de 13 de maio de 2014, 11.033, de 21 de dezembro de

2004, 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 11.972, de 6 de julho de 2009, 5.991, de 17 de dezembro de 1973, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, e 10.865, de 30 de abril de 2004, e o Decreto-Lei no 911, de 1o de outubro de 1969; revoga dispositivos do Decreto-Lei no 1.569, de 8 de agosto de 1977, das Leis nos 5.010, de 30 de maio de 1966, e 8.666, de 21 de junho de 1993, da Medida Provisória no 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e do Decreto-Lei no 1.598, de 26 de dezembro de 1977; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 221, 14 nov. 2014, Seção 1, p. 3-14.

_____. **Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e os Decretos-Lei nº 3.438, de 17 de julho de 1941, 271, de 28 de fevereiro de 1967, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; e revoga dispositivo da Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 250, 31 dez. 2015, Seção Extra, p. 1-3.

_____. **Lei nº 13.813, de 9 de abril de 2019** (a) Dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União, sobre a administração, a alienação e a gestão dos imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e sobre a gestão dos imóveis da União; extingue o Fundo Contingente da Extinta RFFSA (FC); altera o Decreto-Lei nº 1.876, de 15 de julho de 1981, e as Leis nº 9.497, de 11 de setembro de 1997, 9.636, de 15 de maio de 1998, 11.481, de 31 de maio de 2007, 11.483, de 31 de maio de 2007, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, e 10.233, de 5 de junho de 2001; e revoga dispositivos das Leis nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.649, de 27 de maio de 1998, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 11.483, de 31 de maio de 2007. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 69, 10 abr. 2019, p. 1-2.

_____. **Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009** (d). Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 58, 26 mar. 2009, Seção 1, p. 1-5.

_____. **Medida Provisória nº 852, de 21 de setembro de 2018.** Dispõe sobre a transferência de imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social para a União, sobre a administração, a alienação e a gestão dos imóveis da extinta Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA, extingue o Fundo Contingente da Extinta RFFSA – FC e dispõe sobre a gestão dos imóveis da União. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 184, 24 set. 2018, Seção 1, p. 1-3.

_____. **Medida Provisória nº 915, de 27 de dezembro de 2019** (b). Aprimora os procedimentos de gestão e alienação dos imóveis da União. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 251, 30 mai. 2019, Seção 1, p. 117-119.

CAPINÓPOLIS. **Lei nº 1.481, de 22 de dezembro de 2011.** Dispõe sobre autorização ao município de Capinópolis a firmar convênio nos termos desta lei, bem como a doar à

Associação de Movimento de Moradia Popular Casa Nova área de imóvel de propriedade desta municipalidade, para os fins que especifica e dá outras providências. Legislação do Município de Capinópolis, Capinópolis, 22 dez. 2011. Disponível em: <http://www.docvirt.com/DocReader.net/DocReader.aspx?bib=CD_CAPLEI>. Acesso em: 01 ago. 2019.

_____. **Lei nº 1.524, de 26 de fevereiro de 2014** (a). Altera a Lei Municipal nº 1.481, de 22 de dezembro de 2011, que “dispõe sobre autorização ao Município de Capinópolis a firmar convênio nos termos desta lei, bem como a doar à Associação de Movimento de Moradia Popular Casa Nova área de imóvel de propriedade desta municipalidade, para os fins que especifica e dá outras providências”. Legislação do Município de Capinópolis, Capinópolis, 26 fev. 2014. Disponível em? <http://www.docvirt.com/DocReader.net/DocReader.aspx?bib=CD_CAPLEI>. Acesso em: 01 ago. 2019.

_____. **Lei nº 1.530, de 26 de junho de 2014** (b). Altera a Lei Municipal nº 1.481, de 22 de dezembro de 2011, que “dispõe sobre autorização ao Município de Capinópolis a firmar convênio nos termos desta lei, bem como a doar à Associação de Movimento de Moradia Popular Casa Nova área de imóvel de propriedade desta municipalidade, para os fins que especifica e dá outras providências”. Legislação do Município de Capinópolis, Capinópolis, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.docvirt.com/DocReader.net/DocReader.aspx?bib=CD_CAPLEI>. Acesso em: 01 ago. 2019.

CASTELÂNDIA. **Lei nº 448, de 31 de maio de 2010**. Autoriza o Poder Executivo Municipal a proceder a doação de imóveis urbanos integrantes do Loteamento Residencial Andirá e dá outras providências. Legislação do Município de Castelândia, Castelândia, 31 mai. 2010. Disponível em: <http://castelania.go.gov.br/arquivos/castelania_go_gov_br_20180911112113-0.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2019.

CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (CCFDS). **Resolução nº 93, de 28 de abril de 2004** (a). Cria o Programa Crédito Solidário voltado para o atendimento de necessidades habitacionais de famílias de baixa renda, organizados em cooperativas ou associações com fins habitacionais. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 83, 3 mai. 2004, Seção 1, p. 97-98.

_____. **Resolução nº 98, de 8 de dezembro de 2004** (b). Altera a Resolução do Conselho Curador do FDS nº 93, de 28 de abril de 2004, que criou o Programa de Crédito Solidário. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 238, 13 dez. 2004, Seção 1, p. 107.

_____. **Resolução nº 100, de 16 de janeiro de 2005**. Cria o Fundo Garantidor, para garantia do financiamento concedido ao beneficiário final, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, para aplicação no Programa Crédito Solidário – PCS. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 40, 1 mar. 2005, Seção 1, p. 71.

_____. **Resolução nº 108, de 31 de outubro de 2006.** Altera a Resolução do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social nº 93, de 28 de abril de 2004, que criou o Programa Crédito Solidário e suas alterações. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 211, 3 nov. 2006, Seção 1, p. 41.

_____. **Resolução nº 121, de 9 de janeiro de 2008.** Confere nova disciplina ao Programa Crédito Solidário criado pela Resolução nº 93, de 28 de abril de 2004, do Conselho Curador do FDS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 9, 14 jan. 2008, Seção 1, p. 50-52.

_____. **Resolução nº 182, de 18 de agosto de 2011.** Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades – PMCMV –E. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 160, 19 ago. 2011, Seção 1, p. 125-127.

_____. **Resolução nº 194, de 12 de dezembro de 2012.** Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades – PMCMV-E. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 241, 14 dez. 2012, Seção 1, p. 114-117.

_____. **Resolução nº 214, de 15 de dezembro de 2016.** Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades – PMCMV-E. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 39, 23 fev. 2017, Seção 1, p. 51-52.

DOM PEDRITO. **Lei nº 1.878, de 10 de dezembro de 2013.** Autoriza o Poder Executivo Realizar a doação de um imóvel urbano à Cooperativa Habitacional Bela União Ltda – CHABU, para fins de moradia para família de Baixa Renda e dá outras providências. Legislação do Município de Dom Pedrito, Dom Pedrito, 10 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.dompedrito.rs.gov.br/uploads/legislacao/LEI-no-1878-2013.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

ERMO. **Lei nº 331, de 19 de novembro de 2013.** Autoriza o Poder Executivo a Desenvolver Ações e Aporte de Contrapartida Municipal para Implementar o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades recursos FDS Regulamentada pela resolução do Conselho Curador do FGTS, número 194 de 12 de dezembro de 2012 e Instrução Normativa número 14 de 14 de julho de 2013 do Ministério das Cidades e dá outras providências. Diário Oficial dos Municípios de Santa Catarina, Ermo, 20 nov. 2013. Disponível em: <<https://www.diariomunicipal.sc.gov.br/site/?r=site/acervoView&id=419132>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

ESPIGÃO DO OESTE. **Lei nº 1.870, de 21 de julho de 2015.** Autoriza o Poder Executivo Municipal a fazer doação de imóvel urbano a Associação Habitacional de Rondônia – Habitar e dá outras providências. Legislação do Município de Espigão do Oeste, Espigão do Oeste, 21 jul. 2015. Disponível em: <<https://www.espigaodoeste.ro.leg.br/leis/legislacao-municipal/leis-municipais-2015/1870-autoriza-doacao-de-terreno-associacao-habitacional-minha-casa-minha-vida-21-07-15.pdf/view>>. Acesso em: 16 ago. 2019.

FÁTIMA DO SUL. **Lei municipal nº 1.174, de 07 de outubro de 2015.** Autoriza o Poder Executivo Municipal a doar lotes de terreno de sua propriedade aos beneficiários de Programas de Interesse Social. Legislação de Fátima do Sul, Fátima do Sul, 07 out. 2015. Disponível em: < <https://drive.google.com/drive/folders/1cDhE1zKKfAHgGv-aAbrCDk9jIIMZOAib>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

FORMOSO. **Lei municipal nº 432 de 30 de dezembro de 2011.** Autoriza a doação de imóveis que menciona a Associação ALFA de Integração Social (AISA), e/ou a famílias de baixa renda do Município, na forma e condições que especifica, e dá outras providências. Legislação do Município de Formoso, Formoso, 30 dez. 2011. Disponível em: < https://sapl.formoso.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2011/313/313_texto_integral.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2019.

_____. **Lei municipal nº 462, de 25 de março de 2013.** Altera a Lei Municipal nº 432 de 30 de dezembro de 2011 para autorizar a doação de imóveis que menciona a Associação ALFA de Integração Social (AISA), e/ou a famílias de baixa renda do Município, na forma e condições que especifica, e dá outras providências. Legislação do Município de Formoso, Formoso, 25 mar. 2013. Disponível em: < https://sapl.formoso.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2013/161/161_texto_integral.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2019.

JOÃO PESSOA. **Lei nº 10.720, de 03 de maio de 2006.** Autoriza o Poder Executivo Municipal a disponibilizar áreas do seu patrimônio e a aliená-las a qualquer título, além de conceder garantia do pagamento das prestações relativas aos financiamentos contratados pelos beneficiários de programa de habitação no município de João Pessoa. Legislação do Município de João Pessoa, João Pessoa, 03 mai. 2006. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/pb/j/joao-pessoa/lei-ordinaria/2006/1072/10720/lei-ordinaria-n-10720-2006-autoriza-o-poder-executivo-municipal-a-disponibilizar-areas-do-seu-patrimonio-e-a-aliena-las-a-qualquer-titulo-alem-de-conceder-garantia-do-pagamento-das-prestacoes-relativas-aos-financiamentos-contratados-pelos-beneficiarios-de-programa-de-habitacao-no-municipio-de-joao-pessoa?q=Loteamento+Parque+Sul>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

LAURO MULLER. **Lei nº 1.820, de 08 de julho de 2014.** Autoriza o Poder Executivo a desenvolver ações e aporte de contrapartida municipal para implementar o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, recursos Fundo de Desenvolvimento Social – FDS regulamentada pela Resolução do Conselho Curador do FDS, nº 194 de 12 de dezembro de 2012 e Instrução Normativa nº 14 de 10 de julho de 2013 do Ministério das Cidades e dá outras providências. Legislação de Lauro Muller, Lauro Muller, 08 jul. 2014. Disponível em: < https://static.fecam.net.br/uploads/264/arquivos/548376_0.538241001408372697_1820.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2019.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Instrução Normativa nº 12, de 7 de junho de 2018.** Regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades – PMCMV-E. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 109, 8 jun. 2018, Seção 1, p. 158-161.

_____. **Instrução Normativa nº 14, de 25 de março de 2008.** Regulamenta a Resolução nº 121, de 9 de janeiro de 2008, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – CCFDS, que confere novas regras ao processo de seleção e

contratação de projetos no âmbito do Programa Crédito Solidário. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 59, 27 mar. 2008, Seção 1, p. 43-46.

_____. **Instrução Normativa nº 14, de 10 de julho de 2013.** Regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades – PMCMV-E. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 133, 12 jul. 2013, Seção 1, p. 175-177.

_____. **Instrução Normativa nº 34, de 28 de setembro de 2011.** Regulamenta a Resolução nº 182, de 18/08/2011, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – CCFDS, que cria o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades – MCMV-E, com a utilização dos recursos da União previstos no inciso II do art. 2º da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 188, 29 set. 2011, Seção 1, p. 82-84.

_____. **Instrução Normativa nº 36, de 15 de julho de 2009 (a).** Regulamenta a Resolução nº 141, de 10 de junho de 2009, do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – CCFDS, que criou o Programa Habitacional Popular – Entidades – Minha Casa, Minha Vida, com a utilização dos recursos da União, previstos no art. 18 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 134, 16 jul. 2009, Seção 1, p. 48-49.

_____. **Instrução Normativa nº 39, de 19 de dezembro de 2014.** Regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades – PMCMV-E e altera a Instrução Normativa nº 14/2008, que regulamenta o Programa Crédito Solidário – PCS. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 247, 22 dez. 2014, Seção 1, p. 55-59.

_____. **Instrução Normativa nº 45, de 8 de novembro de 2012.** Regulamenta a Resolução nº 183/2011 do Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – CCFDS, que cria o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades – MCMV-E, com a utilização dos recursos da União previstos no inciso II do art. 2º da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 217, 9 nov. 2012, Seção 1, p. 64-67.

_____. **Portaria nº 123, de 14 de abril de 2016 (a).** Divulga o resultado do processo de seleção de propostas apresentadas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades, operado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS. Diário Oficial da União, DF, n. 73, 18 abr. 2016, Seção 1, p. 77-78.

_____. **Portaria nº 140, de 05 de março de 2010.** Dispõe sobre os critérios de elegibilidade e seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, conforme disposto no art. 2º, §4º, do Decreto nº 6.962, de 17 de setembro de 2009, que regulamenta a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 64, 6 abr. 2010, Seção 1, p. 83.

_____. **Portaria nº 173, de 10 de maio de 2016 (b).** Divulga propostas apresentadas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, operado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, na forma que especifica, e

dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 89, 11 mai. 2016, Seção 1, p. 112-114.

_____. **Portaria nº 180, de 12 de maio de 2016** (c). Dá nova redação à Portaria nº 173 de 10 de maio do Ministério das Cidades, que divulga propostas apresentadas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, operado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 91, 13 mai. 2016, Seção 1, p. 143-146.

_____. **Portaria nº 684, de 30 de dezembro de 2015**. Divulga o resultado do processo de seleção de propostas apresentadas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, operado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 250, 31 dez. 2015, Seção 1, p. 164-165.

_____. **Resolução nº 141, de 10 de junho de 2009** (b). Regulamenta a utilização de recursos da União previstos no art. 17 da MP nº 459, de 25 de março de 2009, e no art. 16 do Decreto nº 6.819, de 13 de abril de 2009, criando o Programa Habitacional Popular – Entidades – Minha Casa, Minha Vida voltado ao atendimento das necessidades habitacionais de famílias de baixa renda, organizadas em cooperativas habitacionais ou mistas, associações e demais entidades privadas sem fins lucrativos. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 111, 15 jun. 2009, Seção 1, p. 79-80.

_____. **Resolução nº 194, de 12 de dezembro de 2012**. Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades – PMCMV-E. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 241, 14 dez. 2012, Seção 1, p. 114-117.

_____. **Resolução nº 214, de 15 de dezembro de 2016** (d). Aprova o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades – PMCMV-E. Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 39, 23 fev. 2017, Seção 1, p. 51-52.

MINISTERIO DE VIVIENDA, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE (MVOTMA). **Resolución Ministerial nº 377, de 14 de março de 2019**. Montevideu: MVOTMA, 2019. Disponível em: <<http://www.mvotma.gub.uy/institucional/normativa-asociada/resoluciones/item/10012915-resolucion-ministerial-3772019?highlight=WzM3N10=>>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

_____. **Resolución Ministerial nº 571, 13 de junho de 2011**. Montevideu: MVOTMA, 2011. Disponível em: <<http://www.mvotma.gub.uy/resoluciones-ministerio/item/10004509-resolucion-ministerial-571-2011?highlight=WzU3MV0=>>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

_____. **Resolución Ministerial nº 1573, de 11 de outubro de 2017**. Montevideu: MVOTMA, 2017. Disponível em: <http://www.mvotma.gub.uy/institucional/normativa-asociada/resoluciones/item/download/11087_1f4bc0c5fff9c093f35c1b1d85a65305>>. Acesso em: 21 jan. 2020.

MINISTRO ANDREAZZA. **Lei nº 531, de 23 de janeiro de 2006.** Dispõe sobre a aquisição e doação de uma área de terras urbana para edificação de casas populares e dá outras providências. Legislação do Município de Ministro Andreazza, Ministro Andreazza, 23 jan. 2006. Disponível em: <<https://www.ministroandreazza.ro.gov.br/arquivos/publicacoes/7bd4d73c3efbc1bcd280c537ee40877d.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

MONTEVIDÉU. **Decreto nº 24.654 de la JDM de Cartera de Tierras.** Em: PIAZZA, Dante Mario. Las políticas públicas de tierras y vivienda social en el Uruguay: La experiencia de la Intendencia Municipal de Montevideo (1990-2004): La Cartera de Tierras. Montevideu: Mestrado em Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Urbano na Faculdade de Arquitetura da Universidade da República, 2005.

NÃO-ME-TOQUE. **Lei nº 3.275, de 15 de agosto de 2006.** Aprova a execução do programa municipal de habitação no núcleo habitacional Alfredo Alzírrio Roos. Legislação do Município de Não-Me-Toque, Não-Me-Toque, 15 ago. 2006. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/nao-me-toque/lei-ordinaria/2006/327/3275/lei-ordinaria-n-3275-2006-aprova-a-execucao-do-programa-municipal-de-habitacao-no-nucleo-habitacional-alfredo-alzirio-roos>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

_____. **Lei nº 3.606, de 11 de agosto de 2009.** Altera o art. 3º da Lei Municipal nº 3275, de 15 de agosto de 2006. Legislação do Município de Não-Me-Toque, Não-Me-Toque, 11 ago. 2009. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/nao-me-toque/lei-ordinaria/2009/361/3606/lei-ordinaria-n-3606-2009-altera-o-art-3-da-lei-municipal-n-3275-de-15-de-agosto-de-2006?q=Cooperativa%20de%20Cr%E9dito%20Rural%20Horizontes%20Novos%20de%20Novo%20Sarandi%20%28CREHNOR%20SARANDI%29>>. Acesso em: 12 ago. 2019.

NOVA CRIXÁS. **Lei nº 699, de 24 de agosto de 2007.** Autoriza o chefe do Poder Executivo a doar 96 (noventa e seis) lotes da quadra 01 a 10, do Loteamento Setor Viúva Taciana, cidade de Nova Crixás, de propriedade do município de Nova Crixás, a AHDM – ASSOCIAÇÃO HABITACIONAL EM DEFESA DA MORADIA E MEIO AMBIENTE objetivando o desenvolvimento de um Programa de Habitação Popular, com Financiamento da Caixa Econômica Federal, em favor de pessoas munícipes, cadastradas e indicadas pelo Município e selecionadas pela Caixa, para fins de construção de casas populares, através do Programa Crédito Solidário, Resolução nº 518, na forma que especifica e dá outras providências. Legislação do Município de Nova Crixás, Nova Crixás, 24 ago. 2007. Disponível em: <<http://acessoainformacao.camaranovacrixas.go.gov.br/legislacao/lei/id=1331>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

NOVA TRENTO. **Lei nº 2.516, de 17 de dezembro de 2013.** Autoriza o Poder Executivo a desenvolver ações e aporte de contrapartida municipal para complementar o Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades – MCMV-E, através de Entidade Organizadora, com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS,

regulamentado pela Resolução do Conselho Curador do FDS nº 194/2012 e Instrução Normativa nº 14/2013 do Ministério das Cidades, e dá outras providências. Legislação do Município de Nova Trento, Nova Trento, 17 dez. 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/n/nova-trento/lei-ordinaria/2013/252/2516/lei-ordinaria-n-2516-2013-autoriza-o-poder-executivo-a-desenvolver-acoes-e-aporte-de-contrapartida-municipal-para-implementar-o-programa-minha-casa-minha-vida-entidades-mcmv-e-atraves-de-entidade-organizadora-com-recursos-do-fundo-de-desenvolvimento-social-fds-regulamentado-pela-resolucao-do-conselho-curador-do-fds-n-194-2012-e-instrucao-normativa-n-14-2013-do-ministerio-das-cidades-e-da-outras-providencias?q=FECOOHASC>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

OSASCO. Lei nº 4.289, de 6 de janeiro de 2009. Dispõe sobre doação de áreas de terreno, localizadas no bairro Jardim Aliança aos Associados da Associação Vila Nova do Jardim Piratininga e dá outras providências. Legislação do Município de Osasco, Osasco, 6 jan. 2009. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/o/osasco/lei-ordinaria/2009/429/4289/lei-ordinaria-n-4289-2009-dispoe-sobre-doacao-de-areas-de-terreno-localizadas-no-bairro-jardim-alianca-aos-associados-da-associacao-vila-nova-do-jardim-piratininga-e-da-outras-providencias?q=Associa%C3%A7%C3%A3o+Vila+Nova+do+Jardim+Piratininga>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

_____. **Lei nº 4618, de 17 de dezembro de 2013.** Dispõe sobre a desafetação e doação de imóvel localizado na Vila Quitaúna à Associação Vila Quitaúna, devidamente habilitada junto ao Ministério das Cidades, no âmbito do Programa Habitacional Popular – Entidades, Minha Casa Minha Vida – PHP-E, do governo federal e dá outras providências. Legislação do Município de Osasco, Osasco, 17 dez. 2013. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/l/sp/o/osasco/lei-ordinaria/2013/462/4618/lei-ordinaria-n-4618-2013-dispoe-sobre-a-desafetacao-e-doacao-de-imovel-localizado-na-vila-quitauna-a-associacao-vila-quitauna-devidamente-habilitada-junto-ao-ministerio-das-cidades-no-ambito-do-programa-habitacional-popular-entidades-minha-casa-minha-vida-php-e-do-governo-federal-e-da-outras-providencias?q=4618>>. Acesso em: 17 ago. 2019.

OURO PRETO DO OESTE. Lei nº 2.003, de 29 de novembro de 2013. Autoriza o Poder Executivo a construção de 150 casas no conjunto habitacional Ouro Preto II pela APANE – Associação dos Pequenos Agricultores do Nuar Nova Esperança e dá outras providências. Legislação do Município de Ouro Preto do Oeste, Ouro Preto do Oeste, 29 nov. 2013. Disponível em: <<https://www.ouopretodoeste.ro.leg.br/leis/legislacao-municipal>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

PARAÍSO DAS ÁGUAS. Lei nº 131, de 16 de dezembro de 2014. Autoriza o Município de Paraíso das Águas a doar terrenos às famílias a serem selecionadas para participação no Programa Minha Casa Minha Vida e dá outras providências. Legislação do Município de Paraíso das Águas, Paraíso das Águas, 16 dez. 2014. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ms/p/paraíso-das-aguas/lei-ordinaria/2014/14/131/lei-ordinaria-n-131-2014-autoriza-o-municipio-de-paraíso-das-aguas-a-doar-terrenos-as-familias-a-serem-selecionadas-para-participacao-no-programa-minha-casa-minha-vida-e-da-outras-providencias?q=Minha+Casa+Minha+Vida>>. Acesso em: 17 ago. 2019.

PARAUAPEBAS. Lei nº 4.605, de 03 de julho de 2015. Autoriza o Poder Executivo Municipal a transmitir imóvel mediante concessão de direito real de uso gratuita para fins de moradia. Legislação do Município de Parauapebas, Parauapebas, 03 jul. 2015. Disponível em: http://legislacao.parauapebas.pa.leg.br:8080/sapl/sapl_documentos/norma_juridica/25_texto_integral>. Acesso em: 19 ago. 2019.

PASSO FUNDO. Lei nº 5.112, de 07 de janeiro de 2015. Autoriza o Poder Executivo a doar terrenos urbanos localizados no bairro Bom Jesus aos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Legislação do Município de Passo Fundo, Passo Fundo, 07 jan. 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/passo-fundo/lei-ordinaria/2015/512/5112/lei-ordinaria-n-5112-2015-autoriza-o-poder-executivo-a-doar-terrenos-urbanos-localizados-no-bairro-bom-jesus-aos-beneficiarios-do-programa-minha-casa-minha-vida-entidades?q=Cooperativa+Habitacional+Bom+Fim>>. Acesso em: 11 ago. 2019.

PINHEIRO PRETO. Lei nº 1.260, de 07 de agosto de 2007. Dispõe sobre autorização para aquisição de bem imóvel, cria programa de loteamento e dá outras providências. Legislação do Município de Pinheiro Preto, Pinheiro Preto, 07 ago. 2019. Disponível em: https://static.fecam.net.br/uploads/811/arquivos/28437_Lei_1260.pdf >. Acesso em: 17 ago. 2019.

_____. **Lei 1.476, de 22 de fevereiro de 2011 (a).** Altera destinação do imóvel adquirido com base na Lei nº 1.260/2007 e dá outras providências. Legislação do Município de Pinheiro Preto, Pinheiro Preto, 22 fev. 2011. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/p/pinheiro-preto/lei-ordinaria/2011/147/1476/lei-ordinaria-n-1476-2011-altera-destinacao-do-imovel-adquirido-com-base-na-lei-n-12602007-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

_____. **Lei nº 1.547, de 05 de outubro de 2011 (a).** Altera Lei nº 1.260, de 07 de agosto de 2007, e dá outras providências. Legislação do Município de Pinheiro Preto, Pinheiro Preto, 05 out. 2011. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/p/pinheiro-preto/lei-ordinaria/2011/154/1547/lei-ordinaria-n-1547-2011-altera-lei-n-1260-de-07-de-agosto-de-2007-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

_____. **Lei nº 1.646, de 19 de dezembro de 2012.** Autoriza subdivisão de lotes de terra localizados no loteamento “Tranquilo Benjamin Guzzi”, cria programa habitacional especial, e dá outras providências. Legislação do Município de Pinheiro Preto, Pinheiro Preto, 19 dez. 2012. Disponível em: https://static.fecam.net.br/uploads/811/arquivos/34211_Lei_1646__LOTES_II.pdf >. Acesso em: 13 ago. 2019.

QUINZE DE NOVENBRO. Lei nº 1.651, de 23 de setembro de 2010. Dispõe sobre a alienação de terrenos do loteamento Habitachê a pessoas de baixa renda, para a construção de habitações populares, e dá outras providências. Legislação do Município de Quinze de Novembro, Quinze de Novembro, 23 set. 2010. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/q/quinze-de-novembro/lei-ordinaria/2010/166/1651/lei-ordinaria-n-1651-2010-dispoe-sobre-a-alienacao-de-terrenos-do-loteamento-habitache-a-pessoas-de-baixa-renda-para-a-construcao-de-habitacoes-populares-e-da-outras-providencias?q=Loteamento+Habitach%C3%AA>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

RIBAS DO RIO PARDO. **Lei nº 862, de 03 de dezembro de 2007.** Altera a Lei Municipal nº 847, de 04 de julho de 2007 e dá outras providências. Legislação do Município de Ribas do Rio Pardo, Ribas do Rio Pardo, 03 dez. 2007. Disponível em: <http://www.ribasdoriopardo.ms.gov.br/base/www/ribasdoriopardo.ms.gov.br/media/attachments/1449/1449/5c64302269253178815763ef192579b1dac5c3c58068c_862-altera-lei-847-doacao-de-lotes-constr.-unidades-habitacionais.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2019.

RONDÔNIA. **Lei nº 2.472, de 25 de maio de 2011.** Autoriza o Poder Executivo a transferir, mediante doação, imóvel pertencente ao Estado de Rondônia, para a Associação Comunitária de Habitação Popular Monte Cristo, na cidade de Ariquemes. Legislação do Estado de Rondônia, Porto Velho, 25 mai. 2011. Disponível em: <<http://ditel.casacivil.ro.gov.br/COTEL/Livros/Files/L2472.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2019.

SALVADOR. **Lei nº 6.995, de 27 de março de 2006.** Autoriza o cliente do poder executivo a doar área de terreno localizada à rua Eduardo Dotto, São Tomé de Paripe, subdistrito do mesmo nome, medindo 9.700,00 m², de propriedade deste município, e dá outras providências. Legislação do Município de Salvador, Salvador, 27 mar. 2006. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2006/700/6995/lei-ordinaria-n-6995-2006-autoriza-o-cliente-do-poder-executivo-a-doar-area-de-terreno-localizada-a-rua-eduardo-dotto-sao-tome-de-paripe-subdistrito-do-mesmo-nome-medindo-9700-00m2-de-propriedade-deste-municipio-e-da-outras-providencias?q=ACMGA>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO. **Portaria nº 123, de 14 de abril de 2016 (a).** Divulga o resultado do processo de seleção de propostas apresentadas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades, operado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 73, 18 abr. 2016, Seção 1, p. 77-78.

_____. **Portaria nº 173, de 10 de maio de 2016 (b).** Divulga propostas apresentadas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, operado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, na forma que especifica, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 89, 11 mai. 2016, Seção 1, p. 112-114.

_____. **Portaria nº 180, de 12 de maio de 2016 (c).** Dá nova redação à Portaria nº 173, de 10 de maio de 2016 do Ministério das Cidades, que divulga propostas apresentadas no âmbito do Programa, operado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 91, 13 mai. 2016, Seção 1, p. 143-146.

_____. **Portaria nº 186, de 13 de maio de 2016 (d).** Revoga as Portarias nº 173, de 10 de maio de 2016, e nº 180, de 12 de maio de 2016, da Secretaria Nacional de Habitação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 93, 17 mai. 2016, Seção 1, p. 32.

_____. **Portaria nº 684, de 30 de dezembro de 2015.** Divulga o resultado do processo de seleção de propostas apresentadas no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, operado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 250, 31 dez. 2015, Seção 1, p. 164.

SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU). **Portaria nº 24, de 21 de março de 2016** (a). Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 56, 23 mar. 2016, Seção 1, p. 89.

_____. **Portaria nº 28, de 7 de fevereiro de 2013** (a). Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 28, 8 fev. 2013, Seção 1, p. 95.

_____. **Portaria nº 45, de 06 de abril de 2015** (a). Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 66, 8 abr. 2015, Seção 1, p. 66-67.

_____. **Portaria nº 80, de 26 de março de 2008** (a). Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 59, 27 mar. 2008, Seção 1, p. 62-63.

_____. **Portaria nº 95, de 27 de abril de 2006** (a). Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 81, 28 abr. 2016, Seção 1, p. 148.

_____. **Portaria nº 96, de 27 de abril de 2006** (b). Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 81, 28 abr. 2016, Seção 1, p. 148.

_____. **Portaria nº 149, de 12 de junho de 2012**. Diário Oficial da União, n. 114, Brasília, DF, 14 jun. 2012, Seção 1, p. 95.

_____. **Portaria nº 193, de 30 de setembro de 2009** (a). Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 188, 01 out. 2009, Seção 1, p. 71.

_____. **Portaria nº 199, de 08 de outubro de 2009** (b). Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 194, 9 out. 2009, Seção 1, p. 163.

_____. **Portaria nº 206, de 18 de agosto de 2016** (b). Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 160, 19 ago. 2016, Seção 1, p. 193.

_____. **Portaria nº 262, de 24 de dezembro de 2015** (b). Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 127, 28 dez. 2015, Seção 1, p. 127.

_____. **Portaria nº 276, de 18 de fevereiro de 2009** (c). Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 243, 21 dez. 2009, Seção 1, p. 176.

_____. **Portaria nº 304, de 23 de outubro de 2013** (b). Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 208, 25 out. 2013, Seção 1, p. 103.

_____. **Portaria nº 305, de 23 de outubro de 2013** (c). Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 104, 25 out. 2013, Seção 1, p. 104.

_____. **Portaria nº 380, de 17 de setembro de 2015** (c). Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 179, 18 set. 2015, Seção 1, p. 68.

_____. **Portaria nº 388, de 21 de outubro de 2008** (b). Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 205, 22 out. 2008, Seção 1, p. 94.

_____. **Portaria nº 403, de 28 de novembro de 2007**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 229, 29 nov. 2007, Seção 1, p. 150.

SUPERINTENDÊNCIA DA SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU) EM GOIÁS. **Portaria nº 2, de 25 de janeiro de 2013**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 20, 25 jan. 2013, Seção 1, p. 77.

_____. **Portaria nº 5, de 29 de outubro de 2012**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 213, 5 nov. 2012, Seção 1, p. 88.

SUPERINTENDÊNCIA DA SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU) EM MINAS GERAIS. **Portaria nº 418, de 23 de dezembro de 2013**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 250, 26 dez. 2013, Seção 1, p. 100-101.

SUPERINTENDÊNCIA DA SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU) EM PERNAMBUCO. **Portaria nº 43, de 30 de novembro de 2012**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 246, 21 dez. 2012, Seção 1, p. 875.

SUPERINTENDÊNCIA DA SECRETARIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU) NO RIO GRANDE DO SUL. **Portaria nº 36, de 3 de dezembro de 2014** (a). Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 236, 05 dez. 2014, Seção 1, p. 128.

_____. **Portaria nº 37, de 3 de dezembro de 2014** (b). Diário Oficial da União. Brasília, DF, n. 236, 05 dez. 2014, Seção 1, p. 128.

_____. **Portaria nº 39, de 3 de dezembro de 2014** (c). Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 236, 05 dez. 2014, Seção 1, p. 128.

TANGUÁ. **Decreto nº 1.165, de 27 de novembro de 2006**. Reformula o Decreto nº 1114 e considera de interesse social para fins de desapropriação amigável ou judicial o imóvel que menciona e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Tanguá, n. 16, 11 dez. 2006, p. 5.

TERRA BOA. **Lei nº 1.225, de 05 de julho de 2013**. Autoriza o Poder Executivo Municipal a doar imóvel urbano à entidade União Por Moradia Popular do Paraná – UMP/PR nas condições que especifica, e dá outras providências. Legislação do Município de Terra Boa, Terra Boa, 05 jul. 2013. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/t/terra-boa/lei-ordinaria/2013/123/1225/lei-ordinaria-n-1225-2013-autoriza-o-poder-executivo-municipal-a-doar-imovel-urbano-a-entidade-uniao-por-moradia-popular-do-parana-ump-pr-nas-condicoes-que-especifica-e-da-outras-providencias?q=União+Por+Moradia+Popular+do+Paraná>>. Acesso em: 17 ago. 2019.

TIJUCAS. **Lei nº 2628, de 18 de dezembro de 2015**. Autoriza o recebimento de imóvel doado pela União para fins de regularização dominial do empreendimento habitacional de interesse social denominado Residencial Che Guevara, realizado no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, beneficiando 160 famílias de baixa renda. Legislação do Município de Tijucas, Tijucas, 18 dez. 2015. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/t/tijucas/lei-ordinaria/2015/263/2628/lei-ordinaria-n-2628-2015-autoriza-o-recebimento-de-imovel-doado-pela-uniao-para-fins-de-regularizacao-dominial-do-empreendimento-habitacional-de-interesse-social-denominado-residencial-che-guevara-realizado-no-ambito-do-programa-minha-casa-minha-vida-beneficiando-160-familias-de-baixa-renda?q=2628>>. Acesso em: 02 ago. 2019.

TOCANTINS. **Lei nº 1.967, de 23 de outubro de 2008**. Autoriza o Poder Executivo a doar à Sociedade de Apoio à Luta Pela Moradia do Tocantins área de terreno urbano que especifica. Legislação do Estado de Tocantins, Palmas, 23 out. 2008. Disponível em: <<https://www.al.to.leg.br/arquivos/25008.pdf>>. Acesso em 02 ago. 2019.

_____. **Lei nº 2.537, de 16 de dezembro de 2011.** Autoriza o Poder Executivo a doar ao Município de Pedro Afonso área de terreno que especifica. Legislação do Estado de Tocantins, Palmas, 16 dez. 2011. Disponível em: < <https://www.al.to.leg.br/arquivos/28850.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2019.

_____. **Lei nº 2.766, de 5 de setembro de 2013.** Autoriza a doação, para habitação de interesse social, dos bens imóveis que especifica, e adota outras providências. Legislação do Estado de Tocantins, Palmas, 05 set. 2013. Disponível em: < https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_2766-2013_38044.PDF>. Acesso em: 17 ago. 2019.

TROMBUDO CENTRAL. **Lei nº 1.813, de 03 de dezembro de 2013.** Autoriza o Poder Executivo a desenvolver ações e aporte de contrapartida municipal para implementar o Programa Minha Casa Minha vida, Entidades Recursos FDS Regulamentada pela Resolução do Conselho Curador do FDS, número 194 de 12 de dezembro de 2012 e Instrução Normativa número 14 de 10 de julho de 2013 do Ministério das Cidades e dá outras providências. Legislação do Município de Trombudo Central, Trombudo Central, 03 dez. 2013. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/sc/t/trombudo-central/lei-ordinaria/2013/182/1813/lei-ordinaria-n-1813-2013-autoriza-o-poder-executivo-a-desenvolver-acoes-e-aporte-de-contrapartida-municipal-para-implementar-o-programa-minha-casa-minha-vida-entidades-recursos-fds-regulamentada-pela-resolucao-do-conselho-curador-do-fds-numero-194-de-12-de-dezembro-de-2012-e-instrucao-normativa-numero-14-de-10-de-julho-de-2013-do-ministerio-das-cidades-e-da-outras-providencias?q=Lei+n%C2%BA+1813%2C+de+03+de+dezembro+de+2013>>. Acesso em: 17 ago. 2019.

URUGUAI. **Constitucion de la Republica**, de 27 de dezembro de 1966. Legislação do Uruguai, Montevidéu, 27 dez 1966. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

_____. **Decreto nº 198, de 18 de junho de 2012.** Reglaméntase la Ley 18.407, en lo relative a la constitución, organización y funcionamiento de las Cooperativas y del Sector Cooperativo. Legislação do Uruguai, Montevidéu, 18 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.mvotma.gub.uy/institucional/normativa-asociada/decretos/item/10003482-decreto-198-012?highlight=WzE5OF0=>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

_____. **Decreto nº 258, de 24 de agosto de 2010.** Legislação do Uruguai, Montevidéu, 24 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.mvotma.gub.uy/institucional/normativa-asociada/decretos/item/10004510-decreto-n-258-2010?highlight=WzI1OF0=>>. Acesso em 25 jan. 2020.

_____. **Estrategia Nacional de Acceso al Suelo Urbano:** Vivir la ciudad, un derecho de todos. Montevidéu: 17 dez. 2018. Disponível em:

<http://www.mvotma.gub.uy/novedades/noticias/item/download/10567_a89cf99f309d528131395527aa5bf7b1>. Acesso em: 25 jan. 2020.

_____. **Lei nº 13.728, de 17 de dezembro de 1968.** Plan Nacional de Viviendas. Legislação do Uruguai, Montevideu dez. 1968. Disponível em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968>>. Acesso em: 31 out. 2019.

_____. **Lei nº 14.282, 01 de outubro de 1974.** Se le faculta para enajenar los inmuebles de su propiedad. Legislação do Uruguai, Montevideu, 01 out. 1974. Disponível em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6805959.htm>>. Acesso em: 05 nov. 2019.

_____. **Lei nº 15.501, 21 de dezembro de 1983.** Unidades Cooperativas de vivienda: Se establece que pasaran a regirse por normas que conceden a los socios la propiedad individual y exclusiva de sus unidades. Legislação do Uruguai, Montevideu, 21 dez. 1983. Disponível em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1909448.htm>>. Acesso em: 19 nov. 2019.

_____. **Lei nº 15.982, de 18 de outubro de 1988.** Código General del Proceso nº 15.982. Legislação do Uruguai, Montevideu, 18 out. 1988. Disponível em: <<https://www.impo.com.uy/bases/codigo-general-proceso/15982-1988>>. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. **Lei nº 16.736, de 01 de janeiro de 1996.** Presupuesto nacional. Legislação do Uruguai, Montevideu, 01 jan. 1996. Disponível em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp895838.htm>>. Acesso em: 29 out. 2019.

_____. **Lei nº 18.308, de 22 de maio de 2008 (a).** Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible. Legislação do Uruguai, Montevideu, 22 mai. 2008. Disponível em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4326993.htm>>. Acesso em: 07 nov. 2019.

_____. **Lei nº 18.362, de 06 de outubro de 2008 (b).** Aprobacion de rendicion de cuentas y balance de ejecucion presupuestal. Ejercicio 2007. Legislação do Uruguai, Montevideu, 06 out. 2008. Disponível em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18362-2008>>. Acesso em: 25 jan. 2020.

_____. **Lei nº 18.407, de 24 de outubro de 2008 (c).** Sistema cooperativo: regulación general de su funcionamiento. Legislação do Uruguai, Montevideu, 24 out. 2008. Disponível em: <<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18407-2008>>. Acesso em: 08 nov. 2017.

_____. **Lei nº 19.181, de 29 de dezembro de 2013.** Constitución y funcionamiento de las cooperativas. Modificación de varias disposiciones de la ley nº 18.407. Legislação do Uruguai, Montevideu, 29 dez. 2013. Disponível em: <http://www.mvotma.gub.uy/institucional/normativa-asociada/legislacion/item/download/6861_4b3e6d7ebffac61bffe005db297d5e21>. Acesso em 25 jan. 2020.

_____. **Lei nº 19.588, de 20 de dezembro de 2017.** Legislação do Uruguai, Montevideu, 20 dez. 2017. Disponível: <
[http://www.mvotma.gub.uy/institucional/normativa-](http://www.mvotma.gub.uy/institucional/normativa-asociada/legislacion/item/10010886-ley-19-588?highlight=WyIxOS41ODgiXQ==)
[asociada/legislacion/item/10010886-ley-19-588?highlight=WyIxOS41ODgiXQ==](http://www.mvotma.gub.uy/institucional/normativa-asociada/legislacion/item/10010886-ley-19-588?highlight=WyIxOS41ODgiXQ==)>.
 Acesso em: 25 jan. 2020.

_____. **Lei nº 19.676, de 26 de outubro de 2018.** Declárase de interés general el cumplimiento de los deberes relativos a la propiedad inmueble urbana en los inmuebles urbanos vacíos y degradados. Legislação do Uruguai, Montevideu, 26 out. 2018. Disponível em: <<http://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19676-2018>>. Acesso em 12 nov. 2019.