

Uma Mirada no Espelho: as práticas de assessoria técnica a movimentos sociais no Brasil vistas pela experiência uruguaia

João Paulo O. Huguenin

João Paulo O. Huguenin. Uma Mirada no Espelho: as práticas de assessoria técnica a movimentos sociais no Brasil vistas pela experiência uruguaia. *Thésis*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 198-216, jan./out. 2017

data de submissão: 16/10/2016
data de aceite: 26/04/2017

João Paulo O. Huguenin é Mestre em Urbanismo; professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFG|Regional Goiás; joao_huguenin@ufg.br

Resumo

O modelo uruguaio de cooperativas habitacionais emergiu nos anos 1960 a partir de movimentações na sociedade civil. Essa experiência foi adaptada à realidades latino-americanas e chegou ao Brasil nos anos 1980, juntamente com o processo de redemocratização, que fez emergir novos atores na cena política e reconfigurou a ação dos movimentos de moradia, que além de reivindicar passaram propor projetos com a participação popular. O êxito da produção habitacional autogestionária depende de três fatores: o poder público, responsável pela política habitacional para a autogestão, a população organizada, que irá gerir o projeto, e a assessoria técnica, suporte de todo o processo. Neste artigo buscaremos refletir sobre este terceiro fator, ou seja, as possibilidades e limites da atuação das assessorias técnicas no contexto brasileiro. Para isso, utilizaremos a experiência uruguaia como um caso de controle. A opção por essa abordagem se mostra útil tanto para compreendermos nossa realidade, assim como para visualizarmos outras possibilidades. Os contextos de cada país levou a diferentes formas de assimilação da autogestão habitacional. Enquanto no Uruguai experiências pilotos acarretaram em uma lei nacional regulamentando as cooperativas habitacionais, no Brasil tivemos experiências em diversos municípios que até 2004 não lograram em se converter numa política nacional. O expoente dessas experiências é o FUNAPS-Comunitário, lançado em 1992 pela Prefeitura de São Paulo. No entanto, a utilização desse caso como exemplar reduz a questão e silencia outras experiências exitosas. Por isto, utilizaremos a experiência carioca, que apesar de pequena, apresenta peculiaridades, como a adoção da propriedade coletiva em algumas cooperativas.

Palavras-chave: autogestão habitacional, assessoria técnica, experiências latino americanas.



Abstract

The Uruguayan model of housing cooperatives emerged in the 1960s from movements in civil society. This experience was adapted to Latin American realities and arrived in Brazil in the 1980s, along with the redemocratization process, which made the emergence of new actors on the political scene and reconfigured the action of housing movements, which besides claiming passed propose projects with popular participation. The success of the self-managed housing production depends on three factors: the government, responsible for housing policy for self-management, the organized population, which will manage the project, and technical advice, support of the whole process. In this article we seek to reflect on this third factor, that is, the possibilities and limits of performance of technical advisory services in the Brazilian context. To achieve this objective, the Uruguayan experience as a case control. The choice of this approach proves to be useful both to understand our reality, and to visualize other possibilities. The contexts of each country led to different forms of assimilation of housing self-management. While in Uruguay pilot experiences have resulted in a national law regulating the housing cooperatives in Brazil had experiences in several municipalities that until 2004 did not succeed in becoming a national policy. The exponent of these experiences is the FUNAPS-Comunitário, launched in 1992 by the City of São Paulo. However, using this case as an example reduces the issue and mutes other successful experiences. Therefore, we will use the Rio experience, which although small, has peculiarities, such as the adoption of collective ownership in some cooperatives.

Keywords: housing self-management, technical assistance, Latin American experiences.

Resumen

El modelo uruguayo de cooperativas de viviendas surgió en la década de 1960 a partir de los movimientos de la sociedad civil. Esta experiencia se ha adaptado a las realidades de América Latina y llegó a Brasil en la década de 1980, junto con el proceso redemocratización, lo que hizo que la aparición de nuevos actores en el escenario político y reconfigurar la acción de los movimientos de vivienda, que además de proponer proyectos alegando pasado con la participación popular. El éxito de la producción de vivienda autogestionada depende de tres factores: el gobierno, responsables de la política de vivienda para la autogestión, la población organizada, que gestionará el proyecto, y la asesoría técnica, apoyo de todo el proceso. En este artículo se pretende reflexionar sobre este tercer factor, es decir, las posibilidades y los límites de rendimiento de los servicios de asesoramiento técnico en el contexto brasileño. Para lograr este objetivo, la experiencia uruguayo en su caso control. La elección de este enfoque ha demostrado ser útil tanto para entender nuestra realidad, y para visualizar otras posibilidades. Los contextos de cada país dieron lugar a diferentes formas de asimilación de auto-gestión de la vivienda. Mientras que en Uruguay experiencias piloto han dado lugar a una ley nacional que regula las cooperativas de viviendas en Brasil tenido experiencias en varios municipios que hasta 2004 no tuvo éxito en convertirse en una política nacional. El exponente de estas experiencias es la FUNAPS-Comunitário, lanzada en 1992 por la ciudad de Sao Paulo. Sin embargo, utilizando este caso como un ejemplo reduce la emisión y silencia otras experiencias exitosas. Por lo tanto, vamos a utilizar la experiencia de Río, que aunque pequeña, tiene peculiaridades, tales como la adopción de la propiedad colectiva en algunas cooperativas.

Palabras-clave: autogestión de la vivienda, asesoría técnica, experiencias de América Latina.

Introdução

O cooperativismo habitacional no Uruguai surge em meados da década de 1960, a partir de movimentações de sua sociedade civil e da construção de três experiências piloto (em Isla Mala, Fray Bentos e Salto) que, conjuntamente a organização do Centro Cooperativista Uruguaio (CCU) como um núcleo de assessoria técnica, culminaram na aprovação da *Ley Nacional de Vivienda*.

Os três fatores encontrados na genealogia do cooperativismo uruguaio ainda se constituem em fatores essenciais para o êxito na construção autogestionária da habitação: a população organizada, principal responsável por todo o processo, a assessoria técnica, dando o suporte necessário para a tomada de decisões dos cooperados, e o poder público, promotor de políticas públicas que contemplem a autogestão habitacional.

A experiência uruguaia se mostrou adequada a ser adaptada às realidades e peculiaridades em diferentes países latino-americanos, chegando ao Brasil na década de 1980, momento em que o país passava pelo processo de redemocratização. A reabertura política brasileira fez emergir novos atores na cena política, gerando uma reconfiguração dos repertórios de ação dos movimentos de luta pela moradia, que além das reivindicações de maior produção habitacional passaram a fazer uma série de proposições que buscavam a autogestão dos projetos a partir da participação efetiva da população.

Neste artigo buscaremos refletir sobre este terceiro fator, ou seja, as possibilidades e limites da atuação das assessorias técnicas no contexto brasileiro. Para isso, utilizaremos a experiência uruguaia como um caso de controle. A opção por essa abordagem se mostra útil tanto para compreendermos nossa realidade, assim como para visualizarmos outras possibilidades.

Precisamos lembrar, de antemão, que os contextos de cada país levaram a diferentes formas de assimilação do que seria a autogestão habitacional. Enquanto no país vizinho algumas experiências pilotos acarretaram em uma lei nacional regulamentando as cooperativas habitacionais, no Brasil, com suas dimensões continentais, tivemos um conjunto de experiências na escala local, em diversos municípios, que até 2004 não tinham logrado numa conversão em política habitacional.

O expoente máximo dessas experiências é o programa FUNAPS-Comunitário, lançado em 1992 pela Prefeitura

ra Municipal de São Paulo, na administração de Luiza Erundina. Sem desmerecer sua relevância, a utilização desse caso como exemplar para compreender a autogestão no Brasil nos leva a um reducionismo da questão e não nos permite verificarmos outras experiências exitosas que nos dariam importantes aportes para avançarmos na proposta. Por isto, utilizaremos no presente trabalho a experiência carioca, que a despeito de sua baixa expressividade em termos quantitativos, apresenta algumas peculiaridades dignas de nota, como a adoção da propriedade coletiva em algumas cooperativas.

O Centro de Direitos Humanos Bento Rubião foi responsável por incentivar vários grupos organizados a se constituírem enquanto cooperativas habitacionais, oferecendo, para isso, assessoria técnica nas áreas jurídica, social, administrativa e arquitetônica e urbanística, de forma similar aos institutos de assessoria técnica no Uruguai. Na falta de uma política pública adequada, a instituição juntamente com a população, se valeu da cooperação internacional para viabilizar economicamente os projetos. Buscava-se assim sensibilizar a prefeitura da cidade a criar uma política capaz de atender essa demanda. Como o programa municipal nunca foi realizado, as experiências - embora constantes - foram pontuais, não gerando acúmulo de novos profissionais para trabalharem na área.

Com o governo nacional do Partido dos Trabalhadores, os movimentos de moradia conseguiram em 2004 o primeiro programa habitacional que atendia à bandeira da autogestão na produção habitacional. Através de vários avanços e retrocessos na política, conta-se com o Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades, que permite aos grupos organizados acessarem recursos públicos, embora esses recursos representem uma parcela muito pequena do financiamento habitacional governamental que privilegia as grandes empreiteiras.

A nova dinâmica da assessoria técnica frente aos programas de financiamento implicou numa demanda maior de trabalho e a uma "profissionalização" de uma atividade que até pouco tempo era realizada de modo quase informal. Paralelo a isso, as instituições estrangeiras que apoiavam as iniciativas pararam de contribuir financeiramente. Como a princípio toda a etapa de projeto não era paga pelo financiamento, somente na contratação da obra, muitos trabalhadores ficaram longos períodos sem receber e até se afastaram dessa atividade.

Atualmente, a exemplo da lei uruguaia, o PMCMV-Entidades prevê rubricas próprias para o assessoramento dos projetos. No entanto, por se tratar de um programa de financiamento habitacional e não de uma política, a assessoria passa a ser vista como um simples serviço e não como um dos fatores determinantes no sucesso da autogestão.

Pensando em outros progressos dos movimentos sociais urbanos como a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e a Lei Federal 11.888/2008, buscaremos tecer considerações acerca das possibilidades de avanço na oferta de assessoria técnica aos movimentos sociais organizados.

As bases uruguaias

A *Ley Nacional de Vivienda* se coloca como uma lei de Estado, diferindo-se, portanto, das leis e programas específicos de determinado governo. Seu objetivo é o enfrentamento da questão habitacional através da criação de um instrumental que dê conta de estruturas institucionais, burocráticas, financeiras e operacionais.

No campo institucional e burocrático podemos citar que a lei cria a *Dirección de Vivienda* (Departamento de Habitação) e o Plano Quinquenal de Habitação. A *Dirección de Vivienda* é o órgão responsável por toda a implementação da política prevista na lei e para isso conta com competência e autonomia. O Plano Quinquenal de Habitação é uma obrigação a ser cumprida por cada governo em seu primeiro ano de mandato, devendo ser “integrado a los planes de desarrollo económico y social, que incluirá entre otros ítems: metas, recursos y distribución de los mismos”. (RAFFO, 2008, 17)

A existência desse arcabouço institucional-burocrático não impede que o plano quinquenal tenha em diversas vezes se convertido numa mera imposição legal, onde as metas traçadas são substituídas pela vontade política das decisões governamentais.

No campo financeiro, destacamos a criação do *Fondo Nacional de Vivienda*, que se constitui em um fundo que dispõe de recursos para a realização dos projetos habitacionais. Em cada plano quinquenal são definidas as fontes que compõem o fundo. Nos mais de 40 anos de existência e vigência da lei de moradia, o fundo foi o mais retalhado, sobretudo nos governos neoliberais da década de 1990 que retirou fontes importantes para sua manutenção sem substituir por outras. A re-

tirada do investimento dos *Imposto a los Suedos*, por exemplo, é uma clara manifestação ideológica onde o Estado deixa de participar do financiamento e construção de moradias para que a problemática habitacional seja resolvida de forma individual e pelo mercado.

Ainda assim, outras previsões da *Ley Nacional de Vivienda* garantem os subsídios necessários a cooperados de baixos ingressos e os empréstimos oferecidos aos cooperados retornam ao fundo através de um sistema de reajuste financeiro que garante a sustentabilidade do fundo e a continuidade da política de produção de habitações cooperativas.

No plano operacional, a lei de habitação uruguaia passa a ser o marco legal para a atuação dos *Institutos de Asistencia Técnica*, que reúne profissionais de diversas áreas em equipes multidisciplinares responsáveis pelo assessoramento ao projeto, construção, organização cooperativa, gestão e educação na temática da moradia popular.

Os institutos de Asistencia Técnica

Os *Institutos de Asistencia Técnica* tem sua primeira formação em 1965, antes mesmo da promulgação da *Ley Nacional de Vivienda*, com a fundação do *Centro Cooperativista Uruguayo*. Desde seu surgimento até os dias de hoje os institutos têm desempenhado um papel importante e fundamental no movimento cooperativista, sobretudo nas cooperativas de ajuda mútua.

Os *Institutos de Asistencia Técnica* são organizações não governamentais, sem fins lucrativos e constituídas por equipes profissionais interdisciplinares, que objetivam assessorar todas as demandas que os cooperados apresentam no processo de constituição e construção de suas cooperativas habitacionais. A *Ley Nacional de Vivienda* apresenta a obrigatoriedade de todas as cooperativas possuírem assistência de um dos Institutos de Asistencia Técnica.

O campo de atuação dos institutos de assistência assessoria técnica também foi definido pela lei de habitação, devendo responder a assuntos de educação cooperativa, jurídicos, contábeis, financeiros, econômicos, sociais, de projeto e gestão de obra. A lei traz uma grande inovação ao fazer com que profissionais de várias áreas trabalhem conjuntamente.

Fynn (2008) entende que, naquele momento, a formação de equipes interdisciplinares se constituiu em um grande desafio, não só por se tratar de profissio-

nais com diferentes formações, mas, sobretudo, por esses profissionais possuírem orientações ideológicas e marcos teóricos distintos.

El enfoque multidisciplinario, como proceso de construcción continuo, implica la interrelación de un conjunto de conocimientos técnicos precisamente definidos, estableciendo objetivos y elaborando metodologías de trabajo que posibilitaran un enfoque integral hacia los grupos destinatarios, considerando la realidad no como un conjunto de partes sino como un todo. (FYNN, 2008,p: 80)

Dentro do processo de desenvolvimento das cooperativas habitacionais no país vizinho, se destaca a horizontalidade entre as cooperativas/cooperados e os Institutos de *Assistencia/técnicos*. Embora esse processo ocorra de forma não linear e de acordo com o contexto específico de cada grupo social, Fynn elenca doze etapas nos trabalhos de assistência técnica que vão desde os encontros iniciais do grupo até o momento em que estão vivendo juntos: 1) Estudo do grupo; 2) Tipificação do grupo cooperativo; 3) Discussão e análise do Estatuto e Regimento Interno da Cooperativa; 4) Registro da pessoa jurídica; 5) Constituição dos órgãos da cooperativa; 6) Obtenção do terreno; 7) Estudo, análise e aprovação do anteprojeto das habitações; 8) Análise e aprovação do Projeto Habitacional; 9) Pré-obra: Regulamento de Trabalho e funções da Comissão de Obra; 10) Obra: organização da ajuda mútua, controle de horas e gestão administrativa-contábil; 11) Convivência e integração de bairro; 12) Pós-obra.

O trabalho de assistência técnica em cooperativas autogeridas para habitação necessita da participação da base cooperada ou corre-se o risco de desvirtuar esse princípio de organização. Porém, essa participação não deve ser vista de uma forma romantizada, seu grau de intensidade é diretamente proporcional ao nível de coesão e participação do grupo. Ela se define através da inter-relação constante entre as diversas comissões montadas dentro da cooperativa e seus correspondentes profissionais do *Instituto de Asistencia Técnica* e pela decisão final da assembleia cooperativa, instância máxima da organização.

A organização de cada cooperativa pode variar de acordo com suas respectivas realidades sociais. Um fator nessa constituição é a origem da cooperativa, que pode ser de base territorial ou sindical. Essa origem e grau de comprometimento com a esfera coletiva irá influenciar quais serão as comissões criadas para dar conta do processo de construção. Usualmente, encontramos nas cooperativas habitacionais uruguaias as comissões

de compra, de obra, de produção e de fomento e participação. As comissões, por sua vez, estão diretamente ligadas à Comissão Diretiva, mas, independentemente disso, todas as cooperativas se guiam pelas decisões de sua assembleia cooperativa.

Os institutos de assessoramento também possuem diferenças em sua organização, sendo alguns muito pequenos, compostos quase exclusivamente pelos profissionais que trabalharão diretamente com as famílias em todas as fases do processo de desenvolvimento da cooperativa; e outros maiores e mais estruturados, com equipes constituídas em departamentos que destacam um profissional específico para acompanhar uma obra/cooperativa.

Outra facilidade para a realização da assessoria técnica na política pública habitacional uruguaia é a existência da *Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social*, mantida pelo *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente*, faz chamamentos públicos anuais onde as cooperativas habitacionais podem apresentar propostas para a utilização dos terrenos cadastrados na carteira de imóveis.

Os trabalhos das assessorias técnicas às cooperativas habitacionais possuem valor definido por lei, limitando-se a 7% do valor de todo valor do financiamento habitacional. Em casos específicos, onde os projetos complementares de engenharia possuem uma complexidade maior que o das obras correntes, pode haver um incremento de mais 2%, chegando a 9% do valor de financiamento.

Os caminhos da autogestão no Brasil

No Brasil, uma série de experiências locais que utilizaram a mão de obra das próprias famílias envolvidas no projeto passaram a ocorrer em finais dos anos 1970 e início dos 1980. Nesse momento, alguns técnicos começam a divulgar a experiência uruguaia como algo que poderia ser implementado em nosso país e os movimentos sociais urbanos passam a levantar a bandeira da autogestão em seus projetos.

O projeto de Vila Nova Cachoeirinha, em 1989, é considerado um caso paradigmático na introdução da autogestão habitacional no Brasil por ser o primeiro a se valer desses princípios e, ainda, por constituir as bases para que o movimento de moradia em São Paulo e sua assessoria técnica articulem, no contexto de uma prefeitura popular e progressista de Luiza Erundina,

uma política pública municipal que deu resposta às suas reivindicações.

Segundo Bonduki (1992), “incorporando quase dez anos de experiências concretas no desenvolvimento de projetos e intervenções, apoiado pela força dos movimentos de moradias [...] e pelo quadro técnico que passou a integrar a administração depois de ter, durante anos, assessorado o movimento”, tomou forma e desenvolveu-se o programa chamado FUNDAPS-Comunitário.

Uma grande limitação encontrada no programa idealizado pela Prefeitura de São Paulo está na inexistência da figura jurídica da Cooperativa Habitacional similar à do país vizinho. No Brasil não temos legalmente uma institucionalização da cooperativa habitacional que dê conta das nuances que esta forma de moradia possui, sendo ela regulamentada pela lei geral de cooperativas (Lei 5.764 de 1971).

Devido à dificuldade de se usar esta lei, os grupos organizados que utilizam a autogestão na produção habitacional adotaram a estrutura jurídica de associações. Ao mesmo tempo em que esta solução apresentou a vantagem de se escapar da complexidade de uma cooperativa, o grupo organizado como associação possuiu uma maior fragilidade, uma vez que não há entre os associados obrigações recíprocas.

Além disso, os programas de financiamento dos grupos organizados que os movimentos sociais de São Paulo lutaram tanto para conquistar não permitem a figura da propriedade coletiva, sendo que, após a conclusão da obra, as unidades podem ser inseridas no mercado imobiliário sem grandes dificuldades.

O contexto carioca

No Rio de Janeiro, as iniciativas que começam a pautar a autogestão habitacional surgem de duas frentes. A primeira ligada à necessidade real e imperativa de abrigo de alguns grupos organizados nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). A segunda vem do assessoramento técnico oferecido aos grupos pelo então Centro de Defesa de Direitos Humanos Bento Rubião, que entendiam que o cooperativismo habitacional poderia ser um caminho para atender a demanda dos grupos assessorados.

Assim, tanto a assessoria técnica quanto os grupos constituídos começaram a buscar referências que pudessem ajudar a desenvolver suas experiências. Foi

iniciado um processo de reconhecimento e capacitação junto à União dos Movimentos de Moradia (UMM), em São Paulo, e a *Federación Uruguaya de Viviendas por Ayuda Mutua* (FUCVAM), em Montevideu. Já a assessoria técnica da Fundação Bento Rubião, começou um diálogo com o *Centro Cooperativista Uruguayo* (CCU) e com o Centro de Assessoria e Autogestão Popular (CAAP), liderado na cidade de São Paulo pelo uruguaio Leonardo Pessina.

Além disso, a Fundação Bento Rubião acreditou que os três grupos aos quais estavam prestando assessoria, em meados da década de 1990 (Shangri-lá, Nova Pixuna e Colméia), poderiam ser experiências piloto capazes de demonstrar a viabilidade desse tipo de produção, para que fosse feito um programa habitacional em nível municipal.

Entretanto, as muitas articulações com a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro para viabilizar as cooperativas habitacionais não frutificaram, sendo assim, todas as experiências ocorreram sem financiamento público e sem participação da municipalidade, o que gerou certa “informalidade” desses exemplares.

Na impossibilidade de apoio municipal, a instituição passou a procurar financiamento de instituições estrangeiras que pudessem viabilizar um fundo para viabilizar o projeto desses três grupos. No final de 1995, a agência de cooperação internacional alemã Misereor, ligada aos bispos da Igreja Católica, disponibilizou US\$ 70 mil para o Fundo Rotativo, que deveria se destinar à construção de 82 unidades habitacionais.

A ideia desse Fundo era que, com o pagamento das mensalidades pelas famílias que utilizassem de seus recursos, pudessem ser financiadas novas habitações para novas cooperativas habitacionais que fossem surgindo. No entanto, esse retorno do montante ao fundo foi lento e, por isso mesmo, não permitiu um volume de dinheiro suficiente para viabilizar uma nova cooperativa em um curto prazo.

As poucas experiências realizadas no Rio de Janeiro, por não contarem com recursos públicos e por não estarem enquadradas dentro de um programa de financiamento rígido, permitiram inovações para a adoção da propriedade coletiva. A solução encontrada pela assessoria jurídica da Fundação Bento Rubião foi a de registrar os empreendimentos como cooperativas habitacionais e mistas. Assim, a propriedade do lote e das unidades habitacionais construídas foram consideradas o capital social da cooperativa. Como todos

os associados respondem pela cooperativa como donos, a propriedade das casas é coletiva.

Desta forma, faz mais sentido tratar as propriedades da cooperativa como um patrimônio coletivo a ser mantido por todos, eliminando, ou pelo menos reduzindo, a ideia de propriedade individual privada e de interesse particular.

A falta de uma política pública para a autogestão habitacional desestabiliza o tripé (política pública- organização social e assistência técnica) da autogestão defendido por Ronconi (1995), levando os outros dois pontos a se sobrecarregarem e até mesmo se desestabilizar. De maneira mais direta, o pouco recurso conseguido com para a realização das experiências piloto foi responsável por uma elevado trabalho das famílias envolvidas no processo, que dedicavam em média 17 horas semanais do núcleo familiar à realização da construção.

A assessoria técnica, que se organizou nos moldes dos institutos uruguaios, contou com a participação de arquitetos, engenheiros, advogados, contadores, assistentes sociais e agentes sociais. O baixo recurso para os projetos levou esses profissionais a se dedicarem paralelamente a outros trabalhos, ocasionando o desgaste do trabalhador e interrupções no acompanhamento do processo.

A falta da política pública levou, por outro lado, a um processo de informalização das cooperativas habitacionais, apesar de serem legalmente constituídas como pessoas jurídicas. O processo de projeto e construção acabaram acontecendo sem atender às legislações urbanísticas e edilícias, devido ao alto grau de burocratização dessas ações, a falta de técnicos com disponibilidade para fazerem o trabalho e o entravamento da aprovação por alguns órgãos e concessionárias.

Por fim, destacamos que a falta de uma política voltada a esse tipo de projeto dificultou a propagação desse modo de construir a casa e a cidade. Após as experiências pilotos da década de 1990, outras duas cooperativas foram construídas com dinheiro do fundo rotativo, até que em 2004 foi criado o Programa Crédito Solidário.

Os programas federais para a autogestão

A partir de 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao Governo Federal, foram possibilitadas

uma série de avanços na construção das políticas públicas para a cidade, como a criação do Ministério das Cidades, a Campanha dos Planos Diretores Participativos, a instituição de um Conselho das Cidades, a realização de Conferências das Cidades em níveis municipal, estadual e federal, dentre outros avanços.

No campo da habitação, podemos citar a criação da Política Nacional de Habitação (PNH) de 2004 e depois complementada pela sanção da Lei nº 11.124/2005, primeira lei de iniciativa popular, depois de 13 anos de tramitação no Congresso Nacional, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FNHIS.

¹ UNMP: União Nacional por Moradia Popular, MNLM: Movimento Nacional de Luta por Moradia, CONAM: Confederação Nacional das Associações de Moradores, CMP: Central dos Movimentos Populares.

As quatro entidades nacionais UNMP, MNLM, CONAM e CMP¹ reivindicaram a formulação de um programa que priorizasse o atendimento habitacional às famílias com renda inferior a três salários mínimos e que estivesse apoiado nas bases do cooperativismo e associativismo com o propósito de fortalecer as práticas autogestionárias e da organização popular. Respondendo às expectativas do movimento, justificada pela possibilidade concreta de implementar na prática as propostas que por anos - ao menos na esfera federal - representavam apenas bandeira de luta do movimento popular (entre elas a autogestão na produção habitacional), criou-se em 2004 o Programa Crédito Solidário.

A falta de experiência, tanto do movimento social como da assessoria técnica, levou a um completo fracasso do Programa Crédito Solidário no estado do Rio de Janeiro. Somente o projeto da Cooperativa Esperança foi contratado e, mesmo assim, a impossibilidade de atender as demandas burocráticas do projeto inviabilizou sua execução.

Em 2008, outra importante conquista dos movimentos sociais foi a criação, no âmbito do governo federal, do Programa de Habitação de Interesse Social – Ação de Apoio à Produção Social da Moradia, que opera com recursos do FNHIS. No entanto, os dois projetos inscritos na ação - Quilombo da Gamboa e Ocupação de Guia de Pacobaíba - não foram levados adiante devido ao baixo recurso previsto por unidade.

Num contexto de expansão de políticas, os movimentos de moradia presentes no estado ampliaram suas ações e propuseram, através de um convênio com o Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro (ITERJ), acessar recursos do AT-FNHIS. Nesse

contexto, somente três núcleos de assessoria técnica se colocaram como possíveis aos movimentos: a própria Fundação Bento Rubião, a Associação Chique da Silva e o Núcleo de Assessoria Popular (NAP).

O programa de Assistência Técnica do FNHIS foi obtido em duas modalidades: a Assistência Técnica para Mobilização e Organização Comunitária e a Assistência Técnica para Projetos. O assessoramento de projetos de Mobilização e Organização Comunitária ocorreram satisfatoriamente, apesar dos atrasos no pagamento e da baixa remuneração. Já o assessoramento de projetos ficou comprometido devido ao valor insuficiente aportado e aos atrasos de pagamento sofridos, uma vez que os núcleos de assistência técnica não possuía em seu quadro técnico profissionais capazes de desenvolver projetos complementares, assim o serviço passou a ser terceirizado e o baixo valor previsto para cada obra inviabilizou a contratação de escritórios especializados.

Em 2009, em um atropelo a todos os avanços conseguidos, o Governo Federal lança o *Programa Minha Casa Minha Vida* e desmonta a política habitacional construída. Para substituir o Crédito Solidário foi aberta uma linha do novo programa, o *Minha Casa Minha Vida- Entidades*, destinado aos movimentos sociais.

Apesar deste retrocesso na política habitacional, o Minha Casa Minha Vida-Entidades se mostra, até o momento, como única possibilidade de os movimentos realizarem suas ações com vistas à produção habitacional. Neste sentido, a Cooperativa Esperança - que não conseguiu se enquadrar no Programa Crédito Solidário - migrou para o MCMV-Entidades e construiu casa para 70 famílias. Além da Cooperativa Esperança, há uma série de projetos contratados e em fase de contratação junto à Caixa Econômica Federal.

Aproximações contemporâneas entre Brasil e Uruguai

Afim de comparar as experiências nos dois países, elegemos alguns pontos de aproximação e distanciamento entre as realidades de Brasil e Uruguai, no sentido de apontar caminhos para o avanço de uma política habitacional para a autogestão em nosso país.

Conquista do território

Enquanto o Uruguai apresenta uma política pública eficiente na distribuição territorial, o Brasil estimula a

resolução da provisão de terras pela via do mercado, muito embora apresente um arcabouço jurídico-legal que dê condições de enfrentamento à especulação imobiliária e que garanta o cumprimento da função social da propriedade.

A Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social, mantida pelo *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente*, faz chamamentos públicos anuais onde as cooperativas habitacionais podem apresentar propostas para a utilização dos terrenos cadastrados na carteira de imóveis. Essas propostas são avaliadas de acordo com critérios que levam em conta, além da quantidade de unidades e a regularidade da cooperativa, a dinâmica social desta, privilegiando a estabilidade do grupo, as atividades realizadas na etapa pré-obra e a heterogeneidade do padrão social.

O financiamento do Programa Minha Casa Minha Vida – que se constitui mais em uma política de financiamento do que uma política habitacional – prevê que cada associação procure no mercado o seu terreno, podendo empreender até 15% do valor do recurso nessa compra. A disputa de terra com as grandes construtoras faz com que a assistência técnica se inicie anterior a etapa de contratação do projeto, ainda no estudo de viabilidade dos terrenos. Esse trabalho fundamental, que as vezes é refeito diversas vezes se torna em um trabalho não remunerado ou mal remunerado.

Assessoria Técnica

No Uruguai a *Ley Nacional de Vivienda* reconhece e regulamenta os institutos de assistência técnica como elementos chave na política habitacional do país. A assistência técnica é vista como um objeto único, envolvendo várias áreas do saber, desde a arquitetura, passando pela administração, contabilidade e advocacia e, principalmente, sendo acompanhada por um técnico social. Conforme já explicitamos, a remuneração da assistência técnica é limitada a 7% do valor do projeto.

Dentro da normativa do MCMV-Entidades, a assessoria técnica é vista como uma simples prestação de serviço entre profissionais/empresas aos grupos organizados. A entidade organizadora pode contratar uma única assessoria para desenvolvimento de todo o projeto ou contratar o projeto por disciplinas/etapas. Dois pontos nos parecem nevrálgicos dentro do programa. O primeiro é que o Trabalho Social e Assistência Técnica se constitui em rubricas específicas dentro

do programa, implicando que o projeto e o trabalho social não tenham necessariamente relações e implicações de um em outro – a exemplo da realização do Trabalho Social, para a qual é prevista uma rubrica de 2% do valor do empreendimento.

Dois pontos nos parecem nevrálgicos dentro do programa. O primeiro é que o Trabalho Social e Assistência Técnica se constitui em rubricas específicas dentro do programa, implicando que o projeto e o trabalho social não tenham necessariamente relações e implicações de um em outro – a exemplo da realização do Trabalho Social, para a qual é prevista uma rubrica de 2% do valor do empreendimento.

O segundo ponto diz respeito ao valor previsto para a realização dos projetos (arquitetônico, urbanístico e complementares), que prevê diferentes valores para diferentes portes do empreendimento. Projetos com até 100 unidades contam com investimentos de até 3% do valor do investimento, projetos que contam com mais de 100 e menos de 300 unidades habitacionais tem seu valor de projeto limitado a 2% e projetos com mais de 300 unidades contam com 1,5% do valor para projeto.

Essa proporcionalidade acaba por não valorizar o desenvolvimento e elaboração dos projetos de forma única para cada cooperativa. Além dos valores serem insuficientes em alguns casos, nos grandes conjuntos é estimulado a repetição de um único projeto, visto que essa redução nos valores só são possíveis com a standardização das soluções.

Participação da população nos projetos

Nos dois países verificamos que a metodologia de participação nas decisões do projeto arquitetônico varia muito em cada instituto de assessoria técnica. A participação pode ser ampla, com os envolvidos atuando nas várias etapas do processo, ou pode ser mais limitada, de caráter consultivo, onde a assessoria apresenta algumas possibilidades de projeto a serem eleitas.

A participação da população no Uruguai é analisada na ótica de seus participantes enquanto plena, visto que todas as decisões devem ser aprovadas pela Assembleia Cooperativa. No entanto, a assembleia limita-se à aprovação ou não das proposta, sobrando pouco espaço para a inventividade dos cooperados. Além disso, a participação também é vista como a realização do mutirão pelas famílias cooperadas, aportam 21 horas semanais de mão de obra na construção da coopera-

tiva – número de horas que se mostra bem elevado e cansativo para os cooperados.

No contexto nacional, algumas assessorias técnicas, em especial a Usina CTHAB, tem investido no desenvolvimento de metodologias participativas de projeto. Além disso, os movimentos sociais começaram a levantar a bandeira “mais autogestão e menos mutirão”, defendendo assim a redução do trabalho manual na construção pela administração da gestão, tais como as atividades de compra de materiais, contratação de mão de obra, decisão de frentes de trabalho e prazos, o que tem reduzido o desgaste dos envolvidos.

Conformação do Espaço Arquitetônico

Toda cooperativa habitacional se concretiza através de um objeto arquitetônico. Embora a questão espacial seja tida como secundária na produção social da moradia, a arquitetura pode ser encarada como uma maneira de ver o mundo, questionando-o e buscando respostas. Consideramos que a proposição de ambientes de qualidade e estimulantes, com definição do público e do privado, constitui-se como parte do desafio de constituição de uma cooperativa habitacional.

A experiência uruguaia nos mostra como é possível, através do ambiente construído, expressar desejos de uma forma de vida diferenciada. Acreditamos que a boa qualidade arquitetônica das experiências iniciais tenha ajudado a difundir a imagem de uma política pública exitosa. Os duplex geminados com tijolos aparentes são uma marca da produção habitacional cooperativista nesse país.

No Brasil, as experiências pioneiras perseguiram a qualidade do ambiente construído. Atualmente o estado de São Paulo, onde houve um programa local na década de 1990, concentra a produção arquitetônica de maior qualidade. O lastro do programa habitacional FUNAPS Comunitário fez com que surgisse um grande número de institutos de assessoria técnica que se dedicam quase exclusivamente ao trabalho com os movimentos sociais.

Em outras partes do país isso não se repete, salvo algumas exceções. O grande volume de produção do Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades tem mostrado uma reprodução do padrão mercadológico da habitação popular, com áreas mínimas, padronização excessiva e a conformação de ambientes monótonos.

Outra questão que envolve a arquitetura e as cooperativas habitacionais é a construção de cidade. Mais do que garantir moradia digna aos membros da cooperativa, os projetos autogestionários devem estar preocupados com a construção de bairros vivos e pujantes.

Atualmente no Uruguai, dada a tentativa de se controlar essa produção do ambiente urbano, as cooperativas são limitadas ao número máximo de cinquenta cooperados, ou seja, cinquenta unidades habitacionais. Essa limitação tende a escapar dos problemas dos grandes conjuntos habitacionais e busca impedir a standardização do bairro. No entanto, nada impede que diferentes cooperativas sejam construídas uma ao lado das outras, sendo que em caso de localização periférica essa configuração possa gerar problemas urbanos.

A experiência dos grandes conjuntos habitacionais cooperativos no Uruguai nas décadas de 1970 e 1980 mostram como a experiência pode ser exitosa. Com o agrupamento de várias cooperativas e com a preocupação do poder público, há alguns casos em que os conjuntos possuem áreas comerciais, de lazer e cultura e equipamentos de saúde e educação, a exemplo dos conjuntos Mesa 1 e José Pedro Varela.

No Brasil, atualmente, o limite de unidades em um projeto autogestionário é de quinhentas. No entanto, a construção de grandes conjuntos habitacionais não vem acompanhada da infraestrutura e equipamentos necessários para a garantia do direito à cidade.

O porte da cooperativa deveria ser analisado de acordo com o local onde será inserida e com as vontades dos moradores, através da proposta dos institutos de assessoria técnica. A participação das famílias no processo decisório de projeto é um dos caminhos para a construção de bairros mais vivos e dinâmicos.

Palavras Finais

Para nós, a autogestão habitacional deve ser vista primeiramente como um meio de garantir o direito à moradia, consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em nossa Constituição de 1988. Em um momento em que os direitos tem sido violados e nossas leis são utilizadas para atender a um grupo em detrimento do bem coletivo, defender nossas vitórias e conquistas se fazem necessários. Em segundo lugar, a autogestão habitacional deve ser vista como uma prática que aponte para outros caminhos e modos de vida. Para isso, é fundamental produzir a casa e a cidade pelo seu valor de uso, desmercantilizando no que for possível essas construções.



Relembrando Lefebvre (1999), “mudar a vida! Mudar a sociedade! São preceitos sem sentido sem a produção de um espaço apropriado”. (LEFEBVRE, 1991, 59) Nesse sentido, apontamos a importância de pensar na potência desse espaço e como a arquitetura, juntamente a diversos outros fatores, é importante na criação desse espaço diferencial. É aí que o trabalho de assistência técnica em arquitetura e urbanismo se mostra indispensável.

Ao olhar a produção habitacional por autogestão no Brasil, verificamos que ela não tem apresentado a qualidade que deveria, tanto porque os processos de organização dos grupos tem problemas, assim como pelo fato de se ter uma política pública ineficiente e também por falta de assessoramento técnico. Na tentativa de olhar possibilidades de mudar esse quadro, foi necessário buscar as origens da autogestão habitacional em nosso país, inspirada na experiência uruguaia.

Ao observar o país vizinho, verificamos primeiramente que no Brasil não há uma política habitacional que seja da nação, hoje atuamos em brechas permitidas por programas governamentais, despeito de termos uma série de leis que tratem da questão. No que tange especificamente à Assistência Técnica em Arquitetura e Urbanismo, verificamos que nossa profissão deve se aproximar daqueles que necessitam de nosso trabalho, além de estarmos mais abertos a construções coletivas junto com outras profissões.

Referências

BONDUKI, N. *Habitação e Autogestão: construindo territórios de utopia*. Rio de Janeiro: Fase, 1992.

FYNN, C. El asesoramiento técnico. In: Nahoum, B. (org). *Una historia con quince mil protagonistas*. Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo, 2008.

GUILARD, F.; HUGUENIN, J.P.O. Algumas aproximações acerca da difusão e recepção do modelo uruguaio de produção cooperativa de moradia no contexto brasileiro. In: *Anais do Seminário de Investigación Movimientos Sociales en movimiento*. Montevideo: UdelaR, 2015.

HUGUENIN, J.P.O. *O Território do Homem Comum: Constituição e Apropriação Cotidiana do Espaço em Cooperativas Habitacionais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

KRUK, W. Ayuda Mutua y Tecnologia. In: Nahoum, B. (org). *Una historia con quince mil protagonistas*. Montevideo: Intendencia Municipal de Montevideo, 2008.

LEFEBVRE, H. *The Production of Space*. Oxford: Blackwell, 1991.

NAHOUM, B. La Ley de Vivienda, cuarenta años después. Solo se trata de aplicarla. In: *Revista de Vivienda Popular*, nº 17. Montevidéo: UdelaR, 2008.

RAFFO, A. Cuarenta años después, en la búsqueda de vivienda digna para todos. In: *Revista de Vivienda Popular*, nº 17. Montevidéo: UdelaR, 2008.

RONCONI, R. *Habitações construídas com gerenciamento pelos usuários com organização da força de trabalho em regime de mutirão: o programa FUNAPS Comunitário*. São Carlos: EESC-USP, 1995. (diss.mestrado)

