



**Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: estudos de casos.**

*Movements of housing, self-management and housing policy in Brazil: case studies.*

*Movimientos de vivienda, autogestión y política habitacional en Brasil: estudios de casos.*

**Camila Danubia Gonçalves de Carvalho**

Mestranda, UFSCar, Brasil  
camila.danubia@gmail.com

**Luiz Antonio Nigro Falcoski**

Professor Doutor, UFSCar, Brasil  
luizfalcoski@gmail.com



#### RESUMO

O presente trabalho objetiva compreender a política habitacional e a dinâmica dos movimentos de moradia em estudos de casos selecionados no Brasil. Busca-se compreender os processos e como a parceria pública com a sociedade organizada beneficiou milhares de pessoas através da construção de novas habitações, projetos de urbanização de favelas e recuperação de imóveis encortçados.

O Programa de Construção de Unidades Habitacionais em Mutirão e Autogestão, instituído na cidade de São Paulo em 1989, se tornou o início do processo de renovação da Política Nacional de Habitação - até então conduzida pelo Sistema Financeiro de Habitação, BNH e Cohab's, redefinindo diretrizes e propondo programas inovadores para solucionar o problema da habitação social e suprir o déficit habitacional, influenciadas por experiências anteriores. Foram construídos conjuntos habitacionais de diversas tipologias como sobrados geminados e blocos de apartamentos de três a cinco pavimentos. Este último representou um grande avanço pois viabiliza a implantação em regiões metropolitanas onde o alto custo dos terrenos inviabiliza ocupações horizontais.

Os resultados alcançados incluem excelente qualidade de construção, participação popular, alta produtividade, baixo custo (economia de até 50% comparado às empreiteiras), baixo desperdício e diversidade de soluções arquitetônicas, além do desenvolvimento social com atividades comunitárias como cursos de alfabetização, creches, ações culturais e atividades de recreação, firmando-se como uma experiência bem sucedida de política habitacional por meio de autogestão e nova governança entre os atores intervenientes, com grande qualidade do processo e resultados em todo o ciclo de produção habitacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Autogestão. Habitação. Planejamento Urbano.

#### ABSTRACT

This paper aims to understand the housing policy and the dynamics of housing movements in selected case studies in Brazil. It seeks to understand the processes and how the public partnership with organized society has benefited thousands of people through the construction of new housing, favela urbanization projects and recovery of corked real estate.

The Program for the Construction of Housing Units in Mutirão and Self-management, established in the city of São Paulo in 1989, became the beginning of the process of renewal of the National Housing Policy - hitherto conducted by the Housing Finance System, BNH and Cohab's, redefining guidelines and proposing innovative programs to solve the problem of social housing and to fill the housing deficit, influenced by previous experiences. Housing complexes of various types were built as twin townhouses and three to five storey apartment blocks. This last one represented a great advance because it makes possible the implantation in metropolitan regions where the high cost of the land makes unfeasible horizontal occupations.

The results achieved include excellent construction quality, popular participation, high productivity, low cost (savings of up to 50% compared to contractors), low waste and diversity of architectural solutions, as well as social development with community activities such as literacy courses, cultural activities and recreation activities, establishing itself as a successful experience of housing policy through self-management and new governance among stakeholders, with great process quality and results throughout the housing production cycle.

**KEY WORDS:** Self-management. Housing. Urban planning.

#### RESUMEN

El presente trabajo objetiva comprender la política habitacional y la dinámica de los movimientos de vivienda en estudios de casos seleccionados en Brasil. Se busca comprender los procesos y cómo la asociación pública con la sociedad organizada benefició a miles de personas a través de la construcción de nuevas viviendas, proyectos de urbanización de favelas y recuperación de inmuebles encortçados.

El Programa de Construcción de Unidades Habitacionales en Mutirão y Autogestión, instituido en la ciudad de São Paulo en 1989, se convirtió en el inicio del proceso de renovación de la Política Nacional de Vivienda - hasta entonces conducida por el Sistema Financiero de Vivienda, BNH y Cohab's, redefiniendo directrices y proponiendo programas innovadores para solucionar el problema de la vivienda social y suprir el déficit habitacional, influenciadas por experiencias anteriores. Se construyeron conjuntos habitacionales de diversas tipologías como sobrados geminados y bloques de apartamentos de tres a cinco pavimentos. Este último representó un gran avance pues viabiliza la implantación en regiones metropolitanas donde el alto costo de los terrenos inviabiliza ocupaciones horizontales.

Los resultados alcanzados incluyen excelente calidad de construcción, participación popular, alta productividad, bajo costo (economía de hasta 50% comparado a las contratistas), bajo desperdicio y diversidad de soluciones arquitectónicas, además del desarrollo social con actividades comunitarias como cursos de alfabetización, guarderías, las acciones culturales y las actividades de recreación, que se han convertido en una experiencia exitosa de política de vivienda por medio de



autogestión y nueva gobernanza entre los actores intervinientes, con gran calidad del proceso y resultados en todo el ciclo de producción habitacional.

**PALABRAS CLAVE:** La autogestión. La vivienda. Planificación Urbana.

## INTRODUÇÃO

A massiva ocupação dos espaços urbanos desencadeou múltiplos problemas que atualmente constituem desafios para as cidades, especialmente diante dos novos processos e tecnologias que precisam ser consideradas e aplicadas à concepção e gestão do espaço urbano.

Nesse contexto, faz-se necessário analisar como se orienta o planejamento, concepção e produção da cidade e dos sistemas urbanos atualmente, a fim de introduzir bases conceituais capazes de (re)vincular a cidade à arquitetura, plano e projeto, arquitetura e urbanismo. Esta necessidade decorre do fato de todos estes objetos pertencerem a um mesmo campo disciplinar: a arquitetura.

No passado, tudo representava arquitetura, plano e projeto, cidade e edifícios. A separação entre arquitetura e urbanismo manifestou-se com o desenvolvimento do urbanismo moderno, no século XX, que introduziu a separação disciplinar, de objetivos e objeto de trabalho entre o arquiteto e o urbanista.

O desenho urbano e o desenho de edifícios representam, em última instância, diferentes níveis, momentos e processos de produção do espaço, conduzido pela transcendência e autonomia disciplinar da arquitetura, e cujo objetivo comum entre plano e projeto, planejador, urbanista e construtor, seria o domínio da forma territorial da cidade e de suas estruturas físicas e ambientais. (FALCOSKI, 1997. p.125)

A cidade é resultado da prática de arquitetura, da soma de objetos construídos ao longo do tempo, que qualificam o espaço e relacionam-se histórica e socialmente com o local. Deste modo, o “espaço urbano” representa a parte física da cidade, enquanto o “ambiente urbano” compõe-se do psico-físico, associando à arquitetura relações psicológicas estabelecidas no local.

A "projeção urbana" qualificaria, conforme explica Retto Junior, não tanto como “disciplina” isolada ou como "técnica" específica, mas como tema que tem por objeto a cidade e a sua definição física e formal.

A cidade é, portanto, como o objeto, o fim último da projeção urbana, que pode usar como instrumentos, de um lado, o Plano (como estratégia de re-ordenação espacial, funcional, econômica...), e do outro, a arquitetura (como técnica de intervenção direta na construção da cidade). Todavia – em considerações não somente dimensional mas também de gestão –, foi eliminada toda e qualquer ilusão utópica de ‘cidade como um todo arquitetônico’ ou mesmo de um “controle da forma urbana operada globalmente com os instrumentos da arquitetura’. (RETTO JUNIOR, 2007, p.5)

“A arquitetura é considerada um fenômeno urbano e tem todas as prerrogativas e o dever para intervir a favor da definição física da cidade” (Aymonino, 1975). Isto não significa substituir ou sobrepor as técnicas da arquitetura àquelas do plano; mas identificar um papel cognitivo preciso e propositivo para a arquitetura na projeção da cidade reconhecendo que “uma das características essenciais da arquitetura como fenômeno urbano é aquele de se colocar, de quando em quando, ‘em



relação à' (a outras arquiteturas existentes, à uma determinada paisagem, a um sistema de infraestrutura, etc.); de ser parte completa de um processo em contínuo desenvolvimento...".

Muitos processos e instrumentos podem ser considerados influenciadores do planejamento relacionado à revalorização do desenho urbano, principalmente a partir dos anos 60, com a codificação da Carta de Atenas e a proposição de uma substituição radical do modelo de cidade existente.

O processo de projeto participativo vem sendo amplamente estudado e a questão da qualidade ganha destaque ao revelar o modo como cada etapa é realizada durante o processo e, principalmente, definir as etapas seguintes. Podemos definir as fases de análise da qualidade na seguinte ordem:

- Qualidade na Solução do Projeto (com Plano)
- Qualidade na Descrição do Projeto
- Qualidade na Elaboração do Projeto
- Tais Elementos envolvem a compreensão dos aspectos intervenientes:
- Níveis de satisfação dos Atores e agentes sociais
- Nível de Governança e Gestão Participativa do Processo, em nível de autogestão e cooperação.

## **OBJETIVOS**

O presente trabalho objetiva compreender a política habitacional e a dinâmica dos movimentos de moradia em estudos de casos selecionados no Brasil. Busca-se compreender os processos e como a parceria pública com a sociedade organizada beneficiou milhares de pessoas através da construção de novas habitações, projetos de urbanização de favelas e recuperação de imóveis encortçados.

## **METODOLOGIA**

Buscou-se compreender e analisar os estudos de caso selecionados através de uma pesquisa exploratória-descritiva, de abordagem qualitativa-quantitativa que utilizou como estratégias o estudo de caso, levantamento de dados e adotou como referências bibliográficas alguns estudos, pesquisas e trabalhos desenvolvidos anteriormente sobre o tema.

## **RESULTADOS**

Durante a administração Luiza Erundina (1989-1992) a cidade de São Paulo passou por uma inovadora política habitacional e dinâmica dos movimentos de moradia, onde a Secretaria da Habitação – HABI buscou viabilizar políticas e programas de moradia popular que se opuseram ao

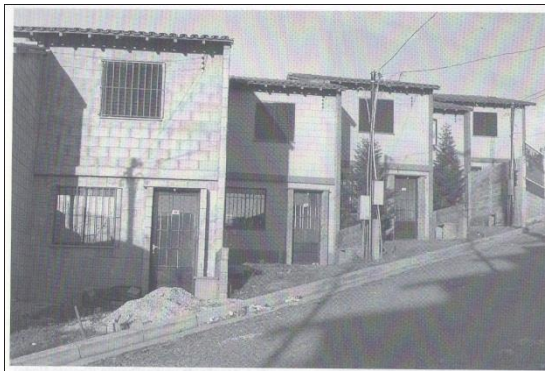
ideário da cidade funcional e segregacionista através da adoção de uma variedade de soluções formais e construtivas dos projetos urbanísticos e habitacionais.

O Programa de Construção de Unidades Habitacionais em Mutirão e Autogestão, instituído em 1989, se tornou o início do processo de renovação da Política Nacional de Habitação - até então conduzida pelo Sistema Financeiro de Habitação, BNH e Cohab's, redefinindo diretrizes e propondo programas inovadores para solucionar o problema da habitação social e suprir o déficit habitacional. Tratou-se de uma parceria pública com a sociedade organizada e beneficiou mais de 60 mil pessoas num sistema denominado gestão pública não-estatal, através da construção de 11 mil novas habitações, 19 projetos de urbanização de favelas e 4 de recuperação de imóveis encortiçados.

As principais influências para implementação do programa foram algumas experiências-piloto de produção de habitação com mutirão e autogestão realizadas entre 1983 e 1988 (assessoradas por técnicos independentes do poder público), bem como as Cooperativas de Viviendas por Ajuda-Mutua uruguaianas.

Foram construídos conjuntos habitacionais de diversas tipologias como sobrados geminados e blocos de apartamentos de três a cinco pavimentos. Este último representou um grande avanço pois viabilizou a implantação em regiões metropolitanas onde o alto custo dos terrenos inviabiliza ocupações horizontais, com destaque para os projetos Jardim São Francisco, Conjunto Pires do Rio e Conjunto Apuanã.

Figura 1: Sobrados geminados no Jardim São Francisco I: projetos adequados ao meio físico (Projeto AD)



Fonte: BONDUKI (1997)

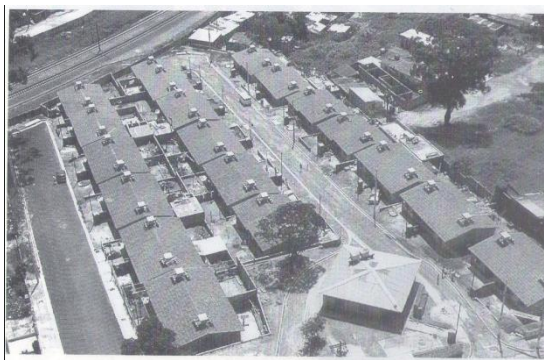


Figura 2: Conjunto Pires do Rio: recriando vilas habitacionais (Projeto AD)



Fonte: BONDUKI (1997)

Figura 3: Conjunto Pires do Rio: recriando vilas habitacionais



Fonte: BONDUKI (1997)

Figura 4: Arquitetura e Mutirão: projeto vencedor do concurso de anteprojetos de habitação popular (Projeto Cooperativa)



Fonte: BONDUKI (1997)

Figura 5: Canteiro de obras/Centro Comunitário do Jardim São Francisco 8



Fonte: BONDUKI (1997)

Os resultados alcançados incluem excelente qualidade de construção, participação popular, alta produtividade, baixo custo (economia de até 50% comparado às empreiteiras), baixo desperdício e diversidade de soluções arquitetônicas, além do desenvolvimento social com atividades comunitárias como cursos de alfabetização, creches, ações culturais e atividades de recreação, firmando-se como uma experiência bem sucedida de política habitacional por meio de autogestão e nova governança entre os atores intervenientes, com grande qualidade do processo e resultados em todo o ciclo de produção habitacional.

No que concerne à crítica ao processo de Planejamento, Projeto e Gestão Participativa da Habitação Social (Arq. Nabil Bonduki: Habitação Social em São Paulo 1989-1992) e PROJETO MORADIA (2001) e FNRU, ao abordar os aspectos a serem consolidados na qualidade do processo de Projeto, Produção e Gestão solidária e coletiva de Morádias de Interesse Social, apresenta alguns princípios essenciais:

1. **Direito à terra:** posse
2. **Diversidade de Intervenções:** leque de programas (kit do Projeto Moradia: cohousing, aluguel, retrofit/reuso, etc.);
3. **Reconhecimento da Cidade Real:** urbanização e reurbanização de assentamentos;
4. **Direito ao Centro:** romper a segregação urbana (requalificação-retrofit)
5. **Direito à Cidadania:** canais e instrumentos participativos na formulação de programas e projetos;
6. **Autogestão e Cogestão:** novas formas de gestão de empreendimentos e compartilhamento (crítica do FNRU ao MCMV);
7. **Melhoria da Qualidade sem elevação de Custos:** bons projetos funcionais e construtivos;
8. **Direito à Arquitetura:** valorização da qualidade do projeto arquitetônico e urbanístico (críticas às diretrizes da Caixa e Projetos Privados de Operadoras, onde o Poder Público não participa ou participa de forma secundária no processo, apenas nas diretrizes de uso do solo).

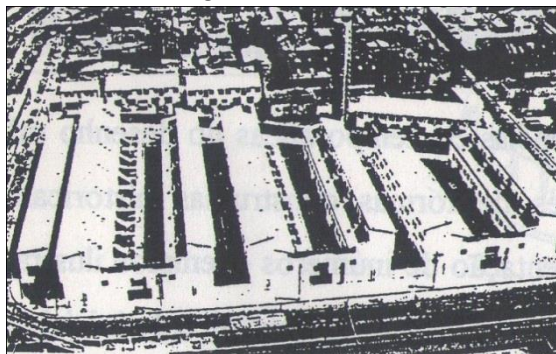




Dentro deste Programa Habitacional, outros arquitetos atuaram, onde nota-se nos projetos uma busca pela ruptura dos padrões segregacionistas estabelecidos por paradigmas racionalistas-funcionalistas, que segregaram espaços públicos, moradias, áreas verdes e caracterizaram uma “aridez arquitetônica”.

Os projetos habitacionais de Padovano e Vigliecca evidenciam uma busca de retomar a articulação entre edifício e espaço público. *“a qualidade formal dos conjuntos se exprime menos através da arquitetura dos edifícios e mais através da articulação dos espaços de uso público, tais como ruas, calçadas, esquinas, praças públicas e semi-públicas, passagens, etc., que constituem os palcos nos quais se desenvolve a trama (ou drama) da vida urbana”*. Os projetos valorizam a racionalidade do uso do solo, multiplicidade de usos e atividades e redução dos custos de infraestrutura e equipamentos com a morfologia adotada (FALCOSKI, 1997).

Figura 6: Conj. Habitacional de Rincão – Vista do conjunto construído e entorno – Arq. Padovano e Vigliecca Associados



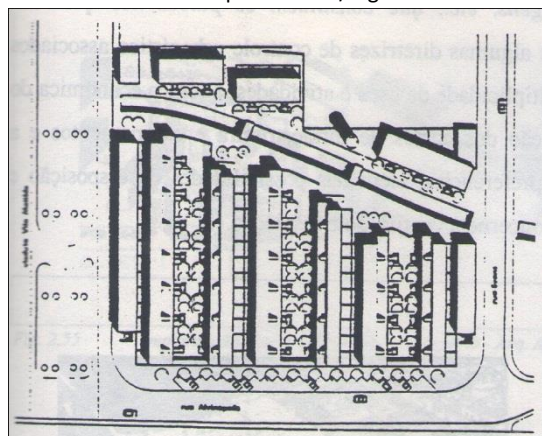
Fonte: FALCOSKI (1997)

Figura 7: Rincão: pátios internos com ruas de pedestres de acesso às edificações e “continuum” de espaços abertos.



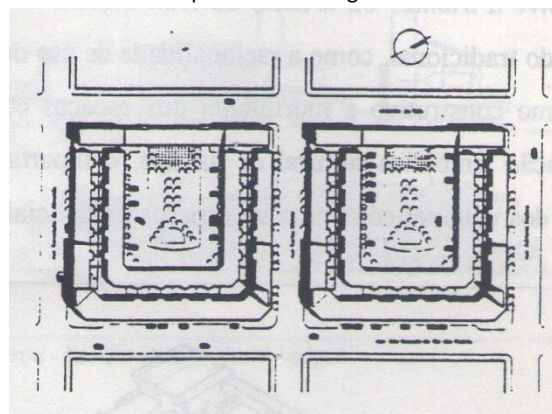
Fonte: FALCOSKI (1997)

Figura 8: Implantação Conj. Habitacional de Rincão – São Paulo – Arq. Padovano/Vigliecca



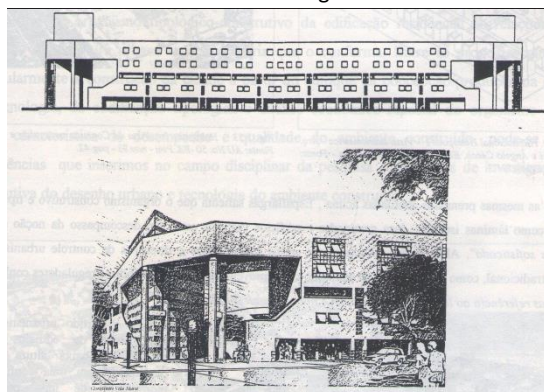
Fonte: FALCOSKI (1997)

Figura 9: Implantação e Fachada Vila Mara – São Paulo – Arq. Padovano e Vigliecca



Fonte: FALCOSKI (1997)

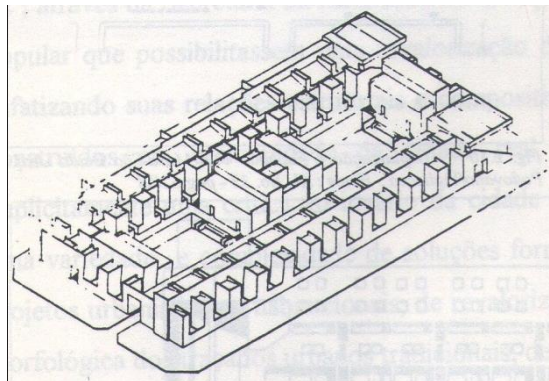
Figura 10: Conjunto Vila Mara – Vista da Articulação – Praça de acessos horizontais-verticais de pedestres – São Paulo – Arq. Padovano e Vigliecca



Fonte: FALCOSKI (1997)

O Conjunto Habitacional do Brás apresenta uma praça central de uso semi-público, cercada por edifícios de quatro pavimentos (baixa altura e alta densidade). A solução arquitetônica adotada foi o uso misto dos edifícios, ao prever lojas comerciais nos pavimentos térreos, de frente para a rua, e residencial nos demais pavimentos.

Figura 11: Conj. Habitacional Heliópolis I – Vista axonométrica  
Arq. Luís Espallargas e Ângelo Cecco, Edna Nagle e Rose Borges

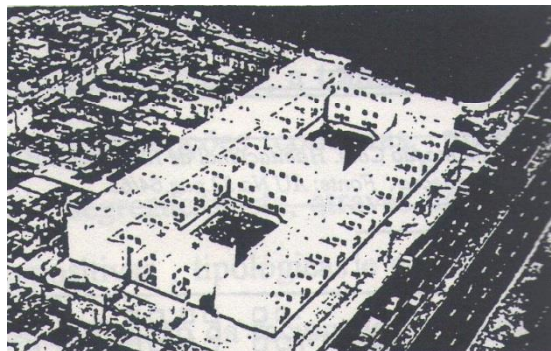


Fonte: FALCOSKI (1997)



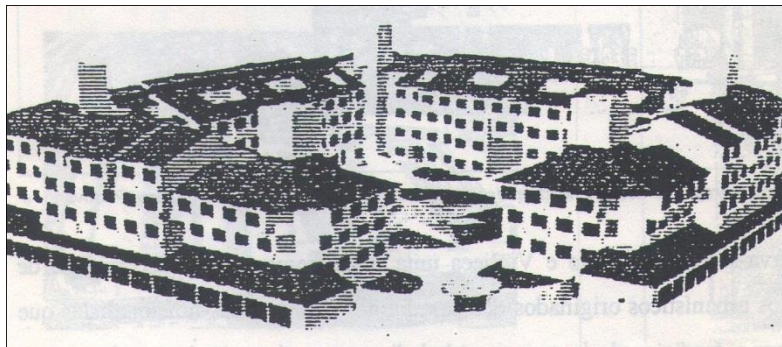


Figura 12: Heliópolis I – Vista do Conjunto construído e entorno



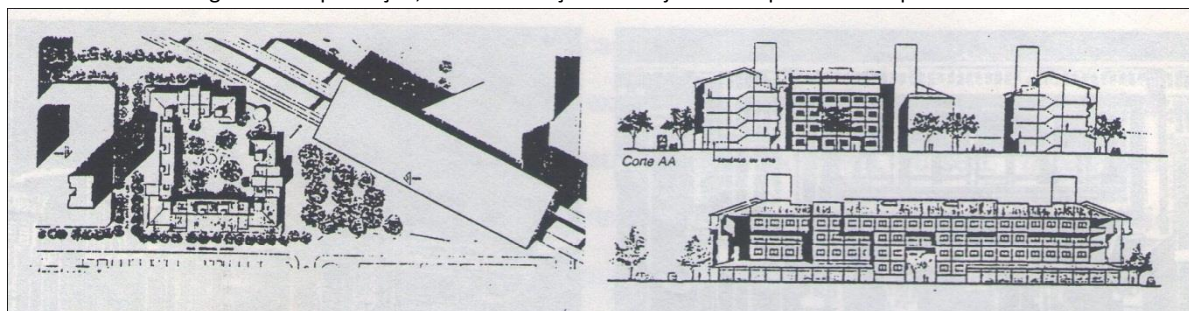
Fonte: FALCOSKI (1997)

Figura 13: Perspectiva do Conj. Habitacional Brás – Proposta Finalista – Arq. Aflalo e Gasperini



Fonte: FALCOSKI (1997)

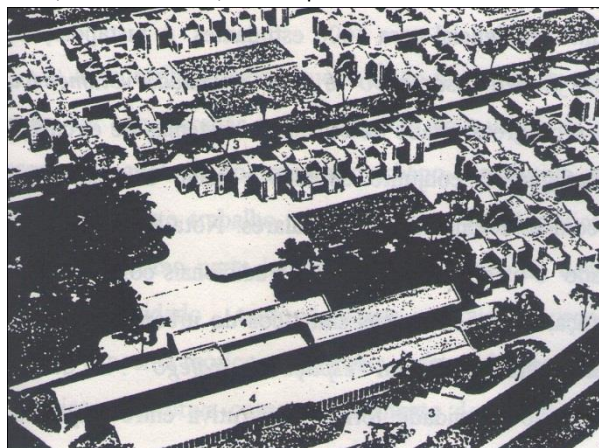
Figura 14: Implantação, Corte e Elevação do Conjunto – Arq. Aflalo e Gasperini



Fonte: FALCOSKI (1997)



Figura 15: Projeto de Moradia Estudantil – UNICAMP. Vista em Perspectiva da praça-pátio de convívio, centro comunitário e comercial, sala de estudos, ruas de pedestres e unidades residenciais – Arq. Joan Villà



Fonte: FALCOSKI (1997)

A produção habitacional através da autogestão e mutirão decorre da luta dos movimentos sociais por uma solução coletiva que garanta o direito à moradia.

A autogestão, ao mesmo tempo que cobra uma política pública que resolva o problema do déficit habitacional, recusa a intervenção do aparelho estatal como agente implementador por não concordar com o processo decisional (de cima para baixo) e buscar um processo participativo na tomada de decisões de todo o processo (diretrizes, projeto e até execução).

Os mutirões autogeridos da administração de Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo (1989-1992) foi um marco neste tipo de produção habitacional como política pública no Brasil, decorrente da “abertura democrática associada à crise do desenvolvimento e à intervenção direta de organismos multilaterais, como FMI, a ONU e o Banco Mundial, que inesperadamente começam a verificar ‘virtudes’ na capacidade dos pobres de se responsabilizarem por sua própria reprodução social”.

Com o crescimento da esquerda e suas organizações após a ditadura militar e a chegada do PT ao poder em diversas esferas políticas, o Estado passou a incentivar a autogestão como “boas práticas”, num quadro de aparente desresponsabilização do Estado em relação aos custos de reprodução da classe trabalhadora e caracterizando a autogestão como “velha política da luta de classes”.

Caso o movimento não invista numa formação política ampla, capaz de exercitar em cada militante sua capacidade de compreensão crítica dos conflitos que está vivendo no dia-a-dia, a oscilação entre combate e integração, entre resistência e assimilação pode pender para um único lado. Ao mesmo tempo, se essa disputa decisiva com o Estado não se travar, voltamos ao mundo da auto-construção, da poupança própria e do mercado. (USINA, 2008, p.54)



A assessoria técnica que apoia o movimento tem um papel importantíssimo e extremamente delicado de preservar o conhecimento técnico e, ao mesmo tempo, coletivizar seu saber diante de um público que, em sua maioria, não teve educação básica (o que implica dificuldades com questões construtivas que envolvem lógica, matemática, física, geometria e etc). Trata-se, portanto, de uma aliança entre técnicos com formação universitária e povo organizado, numa busca por experimentação de novas formas, meios de produção e produtos. A USINA é uma assessoria que busca o diálogo através da prática da autogestão, caracterizando-se por uma organização horizontal, onde todas as decisões (administrativas, projetuais e políticas) são tomadas coletivamente e todos tem igual direito de voz e voto. A principal característica do mutirão é a produção de um produto cujo maior interesse é o uso, e não troca ou valorização de capital (mesmo que isto ocorra indiretamente decorrente da força de trabalho implantada). Isto reflete uma experimentação de alternativas ao modo de produção capitalista, onde o valor de uso e preservação física e do saber do trabalho são preponderantes nas decisões de projeto e execução.

No momento em que os pólos uso-troca são invertidos, toda a produção passa a ser pautada pela qualidade dos materiais e dos espaços (como produto final) e pela adequação das técnicas às exigências do trabalho (como processo de produção). A mentalidade empresarial capitalista de aumento de produtividade e da exploração do trabalho e redução da qualidade do produto e do seu tempo de vida deixaria de dominar a produção. (USINA, 2008, p.57)

A arquitetura praticada no mutirão exerce, portanto, uma função social e de manufatura, que incentiva a experimentação, o diálogo, a criatividade pessoal e coletiva e as relações sociais – com destaque à participação das mulheres como força de trabalho e a visão da segurança de trabalho além da esfera técnica, alçada à uma esfera afetiva (onde o bem estar dos companheiros é um dos principais objetivos pelo cuidado e bem-querer entre as pessoas - sem os quais todo o processo não faria sentido - e não por questões financeiras/trabalhistas). Estes princípios da arquitetura como produção coletiva do espaço podem ser observados através dos seguintes projetos:

Figura 16: Mutirão União da Juta – USINA. Torres de escadas metálicas que serviram de prumo e nível e permitiram a construção das unidades habitacionais ao seu redor com precisão.



Fonte: Revista Urbania 3 (2008)

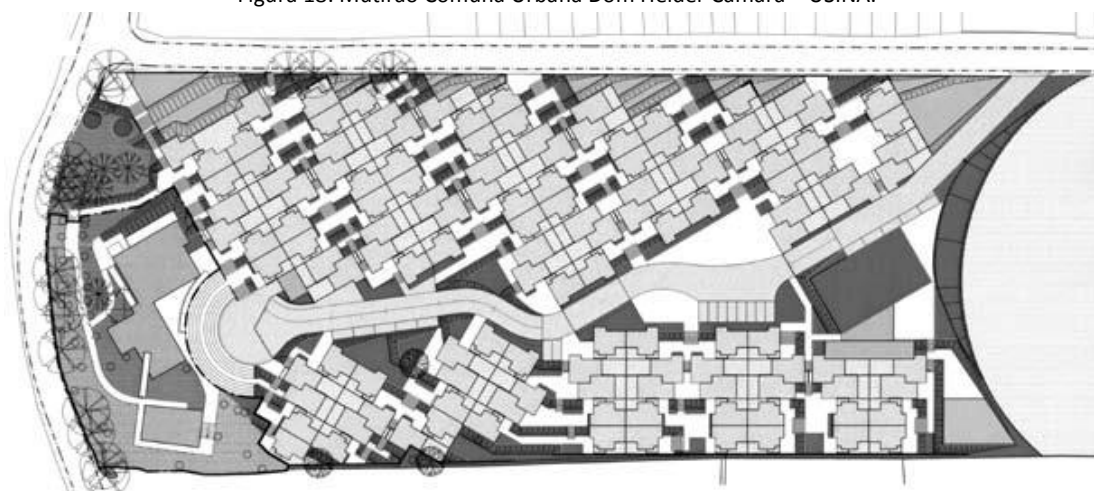
Figura 17: Mutirão União da Juta – USINA.



Fonte: Revista Urbania 3 (2008)

O Mutirão Comuna Urbana Dom Helder Câmara, em Jandira-SP, foi o primeiro assentamento urbano do MST e conseguiu integrar moradia, trabalho, educação, cultura, lazer e preservação ambiental ao reunir 128 habitações, uma escola e oficinas de trabalho num único projeto. Organizado pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), financiado pela Prefeitura Municipal de Jandira, Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal.

Figura 18: Mutirão Comuna Urbana Dom Helder Câmara – USINA.



Fonte: Revista Urbania 3 (2008)



## CONCLUSÃO

O Programa de Construção de Unidades Habitacionais em Mutirão e Autogestão, instituído em 1989, se tornou o início do processo de renovação da Política Nacional de Habitação - até então conduzida pelo Sistema Financeiro de Habitação, BNH e Cohab's, redefinindo diretrizes e propondo programas inovadores para solucionar o problema da habitação social e suprir o déficit habitacional.

Foram construídos conjuntos habitacionais de diversas tipologias como sobrados geminados e blocos de apartamentos de três a cinco pavimentos. Este último representou um grande avanço pois viabiliza a implantação em regiões metropolitanas onde o alto custo dos terrenos inviabiliza ocupações horizontais, com destaque para os projetos Jardim São Francisco, Conjunto Pires do Rio e Conjunto Apuanã.

A assessoria técnica que apoia o movimento social de moradia tem um papel importantíssimo e extremamente delicado de preservar e coletivizar o conhecimento técnico, viabilizando a execução dos imóveis e exercendo uma função social.

Os resultados alcançados incluem excelente qualidade de construção, participação popular, alta produtividade, baixo custo (economia de até 50% comparado às empreiteiras), baixo desperdício e diversidade de soluções arquitetônicas, além do desenvolvimento social com atividades comunitárias como cursos de alfabetização, creches, ações culturais e atividades de recreação, firmando-se como uma experiência bem sucedida de política habitacional por meio de autogestão e nova governança entre os atores intervenientes, com grande qualidade do processo e resultados em todo o ciclo de produção habitacional.

## AGRADECIMENTO

À CAPES pelo auxílio financeiro durante o desenvolvimento de pesquisa de mestrado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FALCOSKI, Luiz Antonio N. **Dimensões Morfológicas. De Desempenho: Instrumentos Urbanísticos de Planejamento e Desenho Urbano.** Tese de Doutorado, USP, São Paulo, 1997.

RETTO JUNIOR, Adalberto da Silva. **Plano e arquitetura / plano com arquitetura. Indagações acerca das Lições de urbanismo de Bernardo Secchi.** Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/07.083/253>>.

USINA. **Arquitetura, Política e Autogestão: Um Comentário Sobre os Mutirões Habitacionais.** In: Revista Urbana n°3. P. 48-65