



## **Autoconstrução e Autogestão Habitacional no Brasil um estudo comparativo em dois períodos: 1975 - 1986 e 2004 - 2018**

### **Autores:**

Marina Boaretto Ferreira - UFRJ - [marina.boarettof@gmail.com](mailto:marina.boarettof@gmail.com)

### **Resumo:**

As políticas habitacionais, direcionadas à população de baixa renda, ocupam um importante espaço na agenda técnico-político da maioria dos países, sendo muitas vezes, vinculadas a práticas de ajuda mútua, autoconstrução, mutirão e autogestão. No cenário brasileiro, essas práticas foram apoiadas e institucionalizadas a nível federal em dois períodos: o primeiro, entre 1975 - 1986, por meio dos denominados Programas Alternativos implementados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), e o segundo, entre 2004 - 2018, com os programas Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida - Entidades (MCMV-e). O estudo apresenta a relação entre esses dois períodos históricos evidenciando seus contrastes no que tange o incentivo à políticas habitacionais de fomento à autoconstrução no Brasil. A partir do estudo comparativo, percebe-se a oscilação no diálogo entre Estado e sociedade civil, bem como a forma distinta com que as noções presentes no debate são apropriadas pelos diferentes grupos sociais.

# **AUTOCONSTRUÇÃO E AUTOGESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL**

Um estudo comparativo em dois períodos:

1975 - 1986 e 2004 - 2018

**POLÍTICA HABITACIONAL - ONTEM, HOJE E AMANHÃ**

## **Resumo**

As políticas habitacionais, direcionadas à população de baixa renda, ocupam um importante espaço na agenda técnico-político da maioria dos países, sendo muitas vezes, vinculadas a práticas de ajuda mútua, autoconstrução, mutirão e autogestão. No cenário brasileiro, essas práticas foram apoiadas e institucionalizadas a nível federal em dois períodos: o primeiro, entre 1975 - 1986, por meio dos denominados Programas Alternativos implementados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), e o segundo, entre 2004 - 2018, com os programas Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida - Entidades (MCMV-e).

O estudo apresenta a relação entre esses dois períodos históricos evidenciando seus contrastes no que tange o incentivo à políticas habitacionais de fomento à autoconstrução no Brasil. A partir do estudo comparativo, percebe-se a oscilação no diálogo entre Estado e sociedade civil, bem como a forma distinta com que as noções presentes no debate são apropriadas pelos diferentes grupos sociais.

## **1. Introdução**

A predominância da dinâmica capitalista no contexto mundial nos leva a refletir sobre o poder de dominação desse sistema e as condições necessárias a sua sobrevivência. Um olhar atento frente aos acontecimentos atuais, apoiados na expansão do fenômeno da globalização, nos avanços científicos e tecnológicos e no aprofundamento das desigualdades sociais, confirma que vivemos em um momento complexo de tendências contraditórias.

Por um lado, o sistema capitalista se reinventa e se reconfigura. Novas formas de dominação são estabelecidas, cada vez mais abstratas e alienadoras, impulsionando os processos de acumulação de capital. Por outro lado, emergem processos sociais e políticos que lutam contra as ameaças e os impactos do capitalismo e da globalização econômica. Alavancados por um conjunto de grupos sociais articulados, esses esforços buscam o reconhecimento, a defesa e a realização dos direitos humanos, lutando contra as formas de dominação, discriminação e exploração.

Essas contradições ganham expressão no campo da produção habitacional popular onde grupos de moradores, movimentos sociais de base, organizações sem fins lucrativos, cooperativas entre outros agentes se organizam a fim de reivindicar seus direitos como cidadãos capazes de construir, gerir e redefinir o espaço comum, construindo coletivamente soluções onde as principais estratégias adotadas partem de processos de auto-organização, democratização, participação ativa e autonomia.

Dessa forma a produção habitacional se apresenta como um campo em disputa, sendo os processos de formulação e implementação das políticas e programas habitacionais reflexos dessas tensões. Esse artigo busca retratar essas disputas em dois momentos históricos: no primeiro, num período de ditadura militar onde as políticas habitacionais de ajuda mútua são formuladas e oferecidas pelo estado sem o envolvimento da sociedade civil; e num segundo período, onde há maior abertura de diálogo entre estado e sociedade civil, em especial com os movimentos populares, ampliando a participação desses grupos na formulação de políticas e programas habitacionais.

## **2. Autoconstrução Habitacional e Políticas de Ajuda Mútua**

### **2.1 Autoconstrução Habitacional como prática social**

“A autoconstrução, o mutirão, a auto-ajuda, a ajuda mútua são termos usados para designar um processo de trabalho calcado na cooperação entre as pessoas, na troca de favores, nos compromissos familiares, diferenciando-se portanto das relações capitalistas de compra e venda da força de trabalho.” (MARICATO, 1979, p. 71).

Inicialmente é importante reconhecer a autoconstrução habitacional como uma prática antiga e não como uma idéia inovadora do século XX. No contexto capitalista da

sociedade atual, a autoconstrução aparece como uma estratégia de construção alternativa da população sem condições materiais para acessar sua habitação por meio do mercado.

A prática da autoconstrução deve ser compreendida como um conjunto de atividades relacionadas à construção, e não somente a construção física da unidade habitacional. A casa autoconstruída deve “ser edificada sob gerência direta do seu proprietário e morador: adquire ou ocupa o terreno; traça, sem apoio técnico, um esquema de construção; viabiliza a obtenção dos materiais; agencia a mão de obra, gratuita e/ou remunerada informalmente; e constrói sua casa.” (BONDUKI, 1994, p. 258).

“O tema auto construção parte de um certo pressuposto de que a população só constrói, o que não é verdade apenas do ponto de vista físico, se colocar bloco sobre bloco e se fizer revestimentos etc. Embute a ideia de empreendimento porque é preciso arranjar um terreno para construir, é preciso mobilizar algum tipo de arranjo financeiro para comprar o material a prestação e para estocá-lo ao longo do tempo quando não há o financiamento, até ter todo o material comprado poder fazer um novo ciclo de construção, uma vez que as moradias construídas desta maneira são feitas em soluços, digamos assim. [...] Além do arranjo de mão de obra, pois a idéia de que apenas a mão de obra é do próprio morador ou da sua família é um pouco romântica dos anos 60 e 70. Na verdade esses arranjos envolvem contratação de pedreiros avulsos e de algum tipo de apoio de mão de obra especializada. Ou seja, existe um arranjo de mão de obra para o processo de produção. Neste contexto, há uma ideia de empreendimento com um conjunto de atores e fatores que atuam neste processo de produção da unidade habitacional [...]”<sup>1</sup>

No campo habitacional, o termo "autoconstrução" pode assumir distintas conotações, a saber: não significa necessariamente autoconstruído ou autogerido; tem sido utilizado para caracterizar tanto esforços individuais como coletivos (mutirão); possui relação com o processo de construção da habitação de forma progressiva, em etapas, de forma incremental; está associado à um processo de construção que ocorre espontaneamente na maior parte do mundo; e, finalmente o termo é amplamente usado de forma normativa, empregado para prescrever um conjunto de políticas habitacionais pelas agências internacionais, governos centrais e demais órgãos de formulação de políticas.

## 2.2 Autoconstrução Habitacional como política pública

“Entende-se a autoconstrução como política pública as propostas que colocam o Estado e o usuário em uma “ação em conjunto” em uma espécie de plataforma comum de intervenção. Nesta “parceria” se unem dois agentes que, em geral, representam interesses antagônicos e conflitantes: o Estado,

---

<sup>1</sup> Palestra no CAU-RJ, Seminário de Assessoria Técnica, 2017.

expressão da oferta institucionalizada de moradias e o usuário, expressão da demanda de moradias”. (ROSSETO, 1994, p.9).

Segundo Ntelma (2011), poderíamos distinguir três principais processos relativos à provisão habitacional por meio da autoconstrução:

- 1) Autoconstrução *laissez-faire*: denominada também como habitação espontânea autoconstruída, é comumente definida como um processo de provisão habitacional em que o Estado não desempenha nenhum papel relevante. Presume-se que as próprias pessoas construam a sua própria habitação, geralmente sem assistência técnica;
- 2) Autoconstrução Institucionalizada: faz referência à provisão de habitações por meio de instituições como cooperativas ou grupos de autogestão;
- 3) Autoconstrução Assistida: pode ser definida como uma abordagem onde o Estado se responsabiliza pela implementação de serviços básicos, viabilização de créditos, terreno, infraestrutura e suporte técnico, e em contrapartida, as famílias assumem a responsabilidade pela construção de suas próprias unidades habitacionais.

Além dessas três possíveis abordagens, poderíamos incluir uma quarta alternativa, referente a processos baseados na autoconstrução coletiva autogestionada por movimentos sociais de base, geralmente de caráter contra-hegemônico: associadas à prática de mutirão e influenciadas pela ação dos movimentos populares e ou administrações progressistas, propõem, não só a construção das habitações mas também a construção de sujeitos políticos.

Finalmente, entende-se que existe uma combinação de fatores que conformam processos baseados na autoconstrução, esses, variando em termos de grau de participação e responsabilidades assumidas por cada grupo de atores.

### **2.3 Origens e Perspectivas sobre as Políticas Habitacionais de Ajuda Mútua**

No período de pós primeira Guerra Mundial, uma série de políticas habitacionais de fomento a autoconstrução foram adotadas na União Soviética e em muitas nações e cidades europeias, especialmente Viena e Estocolmo. Essas políticas tinham como premissa a ideia de que os governos poderiam ajudar as famílias a construir suas próprias casas.

Durante a década de 1940, o que se conhecia de autoconstrução como política oficial eram iniciativas como a realizada em Porto Rico pelo Governo dos Estados Unidos e seguido por outros países do Caribe. Nos anos subseqüentes, várias nações latino-americanas como Colômbia e Peru, além de colônias e ex-colônias britânicas - Gold Coast, Quênia, África do Sul e Índia - passaram a adotar o modelo de ajuda mútua habitacional. (HARRIS, 1998).

Um novo movimento começou na década de 1950 caracterizando os princípios de autoconstrução e ajuda mútua como solução para o problema habitacional dos pobres urbanos nos países em desenvolvimento. Com base nesses princípios, no início dos anos 60, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, por meio do programa Aliança para o Progresso, passou a desenvolver e implementar programas de ajuda mútua nos países em desenvolvimento da América Latina, apoiando a institucionalização da prática da autoconstrução.<sup>2</sup>

Na medida em que se aprofundaram as críticas quanto a forma de provisão habitacional tradicional adotada pelo Estado - baseada principalmente na produção de conjuntos habitacionais de larga escala implementados nas franjas dos centros urbanos; na política de erradicação de favelas e assentamentos onde a prática de remoções era o status quo; e na ausência da participação popular nos processos relacionados a produção da habitação - os programas habitacionais de fomento à autoconstrução passaram a ganhar destaque entre governos e instituições.

Na década de 70, sob a intenção de agente assistencialista internacional ao combate à pobreza, o Banco Mundial, passou a promover uma série de projetos habitacionais de ajuda mútua denominados "Programas de Lote e Serviços", Site-and-Services.<sup>3</sup> Esses programas, em sua maioria, foram formulados com base nas contribuições e nos argumentos influentes do arquiteto inglês John F. C. Turner, o qual defendia a perspectiva de que o Estado deveria desempenhar um papel de apoio fornecendo aos grupos de baixa renda acesso aos recursos como terra, materiais e finanças. (TURNER, 1976).

"...o que estou defendendo é uma mudança radical na relação entre as pessoas e o governo, na qual o governo deixa de persistir em fazer o que faz mal ou de forma não-econômica - construir e gerenciar casas - e concentra-se no que tem autoridade para fazer: garantir acesso equitativo aos recursos que as comunidades locais e as pessoas não podem prover para si mesmas." (Turner, 1976, p. 14)

"Habitação por pessoas", "Liberdade para Construir", "Arquitetura da Democracia" e "Habitação como um Verbo" são alguns dos principais conceitos criados por Turner em sua defesa à favor do usuário como detentor do poder de decisão sobre o processo de construção. Nesse sentido, os "invasores" deveriam ser vistos como fontes capazes de construir sua própria habitação ao invés de representarem um problema social. A habitação autoconstruída deveria ser concebida em termos das aspirações humanas relacionadas à

---

<sup>2</sup> A Aliança para o Progresso produziu "um resultado histórico sem precedentes de encorajamento do apoio estatal à construção por ajuda mútua" (BURGESS, 1992, p.77).

<sup>3</sup> Esses programas, mais conhecidos no Brasil como Lotes Urbanizados e Casa Embrião, consistiam na oferta de lotes individuais servidos de infraestrutura básica, propiciando dessa forma condições para que o próprio morador construísse sua casa.

construção da habitação de acordo com o valor de uso definido pelo próprio morador e não de acordo com seu valor de troca pelo mercado. (TURNER, 1972). Em sua visão, os assentamentos construídos pelos “invasores” com seus próprios esforços são melhor adaptados às suas necessidades e circunstâncias do que aqueles projetados pelo governo, onde as unidades habitacionais geralmente não atendem às demandas e às diversas necessidades e prioridades culturais, sociais e econômicas a que se pretendem.

Em contrapartida à essa perspectiva, alguns autores como Burgess (1977), Marcuse (1986), Davis (2004), Pradilla (1983), Oliveira (2006), Ferro (2006) evidenciam as contradições e as limitações presentes na abordagem por ajuda mútua, destacando que num contexto de uma sociedade capitalista, essa prática representaria um mecanismo injusto do governo para economizar custos ao explorar as famílias pobres, inferindo um caráter exploratório sobre o trabalhador que precisa fazer horas extras de trabalho (não remuneradas) para ter acesso ao serviço habitação.

“Uma não insignificante porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação como o ‘mutirão’. Ora, a habitação, bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não pago, isto é, supertrabalho.” (OLIVEIRA, 2006, p. 59).

As habitações autoconstruídas tendem a ser mais baratas do que as fornecidas pelo Estado devido a diminuição de agentes intermediários e na redução dos custos em relação à mão de obra. Esse barateamento do serviço habitação leva a queda no valor total dos bens necessários que conformam o salário do trabalhador. A redução do custo da habitação leva, conseqüentemente, a redução do valor do salário. “Desse modo, o homem autoconstrói porque ganha mal e, pelo fato de autoconstruir, seu salário é rebaixado.” (BALTHAZAR, 2012, p. 58).

Nesse modelo o grau de responsabilidade do Estado em relação à produção habitacional é desvanecido, deixando de assumir o papel de provedor para atuar como facilitador do processo. A postura do Estado como agente “facilitador” era uma bandeira levantada pelo Banco Mundial nesse período:

“Um Estado eficiente é vital para a provisão de bens, de serviços, de normas e instituições, que permitam que os mercados floresçam e que as pessoas tenham uma vida mais saudável e feliz. [...] Há cinquenta anos a tendência era dar a entender que competia ao Estado a provisão do desenvolvimento. A nova mensagem é diferente: o Estado é essencial para o desenvolvimento econômico e social, não como promotor direto do crescimento, mas como parceiro, catalisador e facilitador.” (WORLD BANK, 1997, p. 1).

Alguns autores levantam uma terceira perspectiva quanto à provisão habitacional

por ajuda mútua, defendendo a autoconstrução institucionalizada como uma importante estratégia no combate à exploração e à marginalização, ressaltando a necessidade dessas iniciativas serem acompanhadas pela redistribuição da riqueza do Estado, tornando os bens e serviços públicos acessíveis a toda a população. Os autores alertam que as abordagens de autoconstrução com base na recuperação total dos custos necessariamente excluem os grupos mais pobres e ampliam as desigualdades estruturais. (BERNER & PHILLIPS, 2005).

Para além das divergências encontradas nos diferentes grupo ideológico, é possível constatar uma multiplicidade de interpretações sobre os principais termos presentes no debate sobre a habitação de ajuda mútua e autoconstrução, contribuindo para ambiguidades que dificultam a análise. “Um dos maiores problemas no debate sobre a habitação por autoconstrução é que é muito difícil definir o que os proponentes entendem por autoconstrução.” (BURGESS, 1978, p. 1106).

### **3. Política Habitacional de Ajuda Mútua no Brasil**

“Se o mercado de trabalho relega parte da população à pobreza, o mercado imobiliário nega aos pobres a possibilidade de habitar no mesmo espaço em que moram os que podem pagar. Surge uma demanda economicamente inviável mas socialmente inegável.”  
(SINGER, em BONDUKI, 2013, p. 8).

No cenário das políticas habitacionais, a prática da autoconstrução foi apoiada e institucionalizada a nível federal em dois períodos: o primeiro, em 1975 - 1986, por meio dos denominados Programas Alternativos implementados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), e o segundo, em 2004 - 2018, com os programas Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida - Entidades (MCMV-e). Em ambos os períodos, os programas e medidas de apoio à autoconstrução surgiram como alternativas para que a camada mais pobre da população pudesse ser contemplada pelas políticas públicas, tendo em vista que os programas tradicionais lançados pelo governo seriam incapazes de atender essa camada de menor poder aquisitivo. Nos dois períodos os programas alternativos tiveram expressão inferior à produção habitacional hegemônica, realizada por meio dos programas tradicionais.

Apesar das diferenças existentes entre cada contexto histórico, os programas tradicionais lançados pelo BNH, na época da ditadura, bem como o programa Minha Casa Minha Vida - Empresarial, lançado no governo Lula, guardam similitudes, a saber: os discursos de caráter social presentes na formulação das políticas e dos planos associados aos programas; a predominância da lógica de mercado; a difusão da propriedade individual privada; a falta de participação dos futuros moradores nos processos de decisão; os resultados visíveis no espaço urbano - baseado na produção em massa de conjuntos habitacionais espalhados nas periferias das grandes metrópoles, soluções genéricas, de baixa qualidade construtiva e espacial, carentes de equipamentos urbanos, incapazes de atender

adequadamente as diversidades de arranjos familiares. Toda essa extensa produção foi orquestrada, em ambos os períodos, pela confluência entre Estado e empresas privadas do setor imobiliário e da construção civil.

Enquanto os programas tradicionais guardam semelhanças em ambos os períodos, o mesmo não acontece nos programas alternativos de ajuda mútua, que se configuram de forma distinta tanto no processo de formulação quanto na fase de implementação em cada período específico do estudo, como será retratado a seguir.

### **3.1 1º Período: 1975 - 1986**

Entre as décadas de 1950/1960, o país passava por mudanças estruturais caracterizadas pelo crescimento econômico, crescimento urbano e pela rápida industrialização. Nesse período, as relações campo-cidade são resignificadas, as migrações se multiplicam e o processo de urbanização se intensifica. Na medida em que se aprofundam as desigualdades sociais, a prática da autoconstrução pelos pobres urbanos configura-se como a principal alternativa para aquisição da casa própria nas grandes cidades brasileiras. “[...] as contradições entre crescimento e pobreza, acumulação e miséria, modernidade e exclusão ficam mais patentes nos modos utilizados pela população trabalhadora e sem salário para promover a moradia”. (MARICATO apud R. LIMA, 2005, p. 124).

Na década de 1970, o momento era de crise econômica e de crise de legitimidade do governo. Após a derrota eleitoral do governo militar, em 1974, o país passava por um processo de transição democrática com uma maior mobilização da população a favor da democracia e com o fortalecimento das entidades da sociedade civil. Concomitantemente, aumentava-se a pressão e as críticas em relação a ineficiência do BNH quanto ao cumprimento de seus objetivos sociais. Nesse contexto, o BNH a fim de ampliar a faixa de atendimento às populações mais carentes ou de inserção instável no mercado de trabalho, adotou, como estratégia de redução dos custos da habitação, a prática da autoconstrução nas políticas habitacionais - os assim denominados Programas Alternativos. Dessa forma, as famílias de mais baixa renda, as quais em tese, se destinaria o foco da política habitacional, passam a ser relegadas aos programas marginais alternativos.

“[...]ao tentar tratar a Autoconstrução e o Mutirão como uma Política Habitacional, nas décadas de 70 e 80, pode-se dizer que a introdução das novas políticas públicas habitacionais, baseadas na proposta de autoconstrução, os projetos de mutirão e autogestão foram deixando o caráter de informalidade e passaram a ser enquadrados nas políticas municipais.” (VIDAL, 2008, p. 151).

Pela primeira vez no Brasil, foi incorporada a prática da autoconstrução nas políticas públicas habitacionais através dos seguintes programas:

1975 - PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados: com o objetivo de

atender às populações migrantes e de baixa renda – de zero a cinco salários mínimos, o programa previa a implantação de conjuntos de lotes urbanizados financiando a legalização da posse da terra e fornecendo infra-estrutura básica, reservando ao mutuário a responsabilidade de construir sua habitação de acordo com suas disponibilidades financeiras e prioridades individuais.

1977 - FICAM - Programa de Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação e Melhoria da Habitação: para as famílias com renda de até cinco salários mínimos.

1979 - PROMORAR - Programa de Erradicação de Subhabitação e Reurbanização de Favelas: admitia a erradicação do núcleo, ou sua urbanização, tornando-se o primeiro programa a assinalar uma mudança de postura, buscando não mais remover, mas manter os moradores em um núcleo gerado a partir da ocupação de terra.

1984 - PROJETO JOÃO DE BARRO - Programa Nacional de Autoconstrução. Autoconstrução por regime de Mutirão: financiava o terreno e cesta de material para construção por mutirão em cidades de pequeno porte.

Esses programas eram destinados às famílias com renda mensal de até 5 salários mínimos, enquadradas assim, no mercado popular.<sup>4</sup> Esse segmento de mercado tinha como agente promotor as Companhias Habitacionais (COHABs), definidas como:

“empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais, desempenham, [...] um papel análogo ao dos incorporadores imobiliários na produção de residências para as camadas de renda alta. As Cohab compete coordenar e supervisionar o trabalho das diferentes agências públicas e privadas que participam da edificação das casas populares, reduzindo o preço das unidades produzidas. Essa redução explica-se pela inexistência do "lucro do incorporador", que, em geral, eleva substancialmente o preço final da residências, enquanto que as COHABs, mesmo buscando o equilíbrio financeiro, são remuneradas por uma taxa de administração.” (AZEVEDO, 1988, p. 111).

A fim de receber o financiamento do BNH, as COHABs apresentavam projetos tecnicamente compatíveis com a orientação do banco, seguindo a lógica financeiro-empresarial.<sup>5</sup> A gestão e a supervisão das construções acontecia de acordo com

---

<sup>4</sup> A partir de 1974, as faixas de atendimento das COHABs foram ampliadas de modo a incluir a população cuja renda familiar fosse entre 3 e 5 SM, antes limitado a 1 e 3 SM.

<sup>5</sup> “O custo reduzido dos projetos arquitetônicos, obtido através de uma relativa padronização das plantas residenciais, e a inexistência de despesas de comercialização (publicidade e corretagem), uma vez que, geralmente, a demanda supera em muito a oferta, são outros fatores que colaboram para a redução dos preços das unidades produzidas pelas Cohab, em comparação a casas similares vendidas no mercado sob o patrocínio de outros agentes.” (AZEVEDO, 1988, p. 112).

as prioridades estabelecidas pelos governos locais. A construção, independente do segmento de mercado, era realizada pela iniciativa privada. Apesar das Cohabs poderem legalmente assumir essa função, as mesmas não se aventuravam nessa empreitada. (AZEVEDO, 1982, p. 64)

Conforme diversos autores referem, com o passar do tempo, esses programas se mostraram muito aquém das expectativas e decepcionaram tanto quantitativamente quanto qualitativamente.

“O fato dos critérios financeiros prevaleceram em relação aos sociais nas definições das diretrizes das políticas habitacionais, inclusive dos programas alternativos, produziu o conceito das moradias progressivas. Um produto inacabado a ser finalizado com mão de obra do futuro morador como o produto “mais adequado” às famílias de menor renda, pois só assim, diminuindo os custos e produzindo “escândalos”,<sup>6</sup> o BNH poderia efetivar esse atendimento.” (ROSSETTO, 1993 apud ROYER, 2002).

Foram criticadas as práticas clientelistas quanto aos critérios de alocação dos recursos, bem como, os aspectos relacionados à qualidade das intervenções realizadas pelo PROMORAR e posteriormente pelo programa João-de-Barro. O PROMORAR, representava uma radical alteração na atuação do BNH frente às favelas, abandonando a prática das remoções em prol da manutenção daquela população em seu espaço original. Segundo Leal (1990), a intenção era inegavelmente meritória, porém os resultados seriam desastrosos. Quanto à questão jurídica, “a regularização fundiária foi o grande óbice do programa, que teve inúmeras dificuldades para se concretizar.” (ROYER, 2002, p. 14).

A respeito do programa PROFILURB, um documento de circulação interna do BNH deixava claro os objetivos do programa: “o Profilurb não se destina à remoção de favelas”.<sup>7</sup> (FJP, 1980, p. 10). Apesar dessa carta de princípios, “as experiências de lotes urbanizados já implantados indicam que, geralmente, elas surgiram para resolver problemas locais face a necessidade de remoção de favelas ou de desapropriação de áreas para implantação de projetos públicos.” [...] “o imediatismo e a pressa em remover populações foram fatores determinantes na escolha de áreas que se revelaram problemáticas.” (FJP, 1980, p. 144). Demais fatores que contribuíram para o fracasso do programa foram a pulverização de áreas e a falta de coordenação entre os agentes. (LEAL, 1990).

Nesse momento, a prática do mutirão institucionalizado não incluía a participação dos beneficiários nos processos de decisão, esses forneciam apenas a mão-de-obra para os empreendimentos. “Em alguns casos o desperdício e a má aplicação dos recursos públicos acabaram anulando a economia feita com a utilização da mão-de-obra gratuita.” (VIDAL,

---

<sup>6</sup> Ermínia Maricato, em entrevista realizada à Revista Proposta nº 35. Rio de Janeiro: FASE-RJ, Ano XII, Set/1987, descreve que a produção feita pelo PROMORAR era de habitações de 22m “... que foi um escândalo em termos de qualidade” (p.31).

<sup>7</sup> Avaliação do programa PROFILURB realizada pela Fundação João Pinheiro em 1980.

2008, p. 72). A descrença e a falta de experiência com a prática de mutirão gerava resistência frente a essa nova modalidade de atuação por parte das Companhias Estaduais e Municipais de Habitação (COHABs).

A idéia da participação da população diretamente envolvida com o projeto era novidade e se constituiu como um forte argumento na formulação dos Programas Alternativos. No entanto essa participação estava circunscrita ao processo de construção do objeto edificado, traduzindo-se como mão de obra gratuita. (FJP, 1980). Sobre a participação comunitária nos conjuntos, observa-se que os movimentos comunitários não foram bem desenvolvidos ou organizados:

“A participação da COHAB tem se limitado à fase de implantação do projeto, quando seleciona as famílias e discute seus problemas, terminando no momento da comercialização, quando os Conjuntos são entregues. [...] O paternalismo que até o momento tem permeado a relação desses órgãos com a comunidade é preocupante, pois parece indicar a crença de que a população pobre não é capaz de se autoorganizar de maneira adequada e independente, para enfrentar os desafios que se lhe antepõem. A impressão que fica é a de que essas instituições ajudariam muito mais se abdicassem de organizar as comunidades e permitissem a estas uma maior autonomia organizativa. Deve-se também mencionar a Taxa de Apoio Comunitário (TAC), que é acrescentada ao encargo mensal dos mutuários para promoção dessa atividade, sem que em muitos lugares a COHAB, realize trabalhos dessa natureza.” (FJP, 1980, p. 166).

Diante desse quadro, a partir da década de 1980, a luta coletiva por moradia realizada por organizações da sociedade civil passa a ganhar um novo caráter e atuação com demandas e propostas alternativas, a fim de influenciar nas políticas habitacionais:

“Ao propor um programa alternativo ao do governo, o movimento por moradia ingressa num campo onde até então não participava: a interferência nas políticas públicas. Fazem crítica à política habitacional do governo, enfatizando o desinteresse do BNH em atender às parcelas da população de mais baixa renda e aos programas habitacionais, sobretudo o PROMORAR. Criticam-se os intermediários financeiros e as empreiteiras que encarecem o custo de uma moradia que, ademais, é precária. A não consulta à população interessada é um dos aspectos mais enfatizados, considerando-se a política adotada, além de inadequada é insuficiente para as necessidades mínimas, autoritária e paternalista.” (BONDUKI, 1992, p. 41).

Nesse período, são formuladas as propostas básicas dos movimentos de luta por moradia, já incluindo a noção de que os próprios moradores organizados deveriam ter o controle do processo de produção das habitações. Nasce daí o embrião da autogestão no Brasil. Os movimentos sociais urbanos organizados nacionalmente têm sua origem neste período e vão se constituir nos principais movimentos de luta por moradia até os dias atuais, a saber: a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM) em 1982, a

Central dos Movimentos Populares (CMP) em 1993, o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) em 1990, a União Nacional por Moradia Popular (UNMP) em 1993, e o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) em 1997.

### 3.2 Entre Períodos: 1986 - 2004

Após 22 anos de existência, o BNH é extinto pelo Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de dezembro de 1986, gerando uma descontinuidade nas políticas nacionais de habitação. Nesse momento, as principais demandas dos movimentos de moradia eram relativas a questão da terra e dos mutirões. “[...] a gente falava que queria que o Estado tivesse terra, a gente queria um financiamento diferente daquele da COHAB, a gente queria o mutirão... Mas não tinha isso muito organizado, formatado”. (RODRIGUES E., 2008, apud MOREIRA, 2009, p. 52). Nesse período, a autogestão se colocava ainda de maneira incipiente, sendo assumida muito parcialmente pelos movimentos que não a tinham como palavra de ordem.

Ao longo do processo de redemocratização, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, criado em 1986,<sup>8</sup> estimulou a discussão por meio de novos mecanismos de participação e a politização da questão urbana entre os diversos agentes sociais ligados ao campo habitacional. Assim, a atuação dos movimentos sociais foi potencializada e a defesa da autogestão incluída na agenda técnico-política desses movimentos.<sup>9</sup> Com o tempo, a autogestão habitacional foi se consolidando como uma alternativa concreta para os movimentos de moradia, ampliando seu repertório de projetos e aprofundando suas reivindicações.

“A atuação dos movimentos sociais urbanos para a garantia do acesso à moradia digna e a demanda por recursos, programas e ações que financiassem a produção autogestionária da habitação manteve os movimentos unificados desde o processo de redemocratização e foi fundamental para a retomada dos investimentos do Estado na política habitacional e na inclusão de associações e cooperativas como agentes proponentes e executores da política nacional de habitação.” (R. FERREIRA, 2014, p. 25).

### 3.3 2º Período: 2004 - 2018

---

<sup>8</sup> O Movimento Nacional pela Reforma Urbana reuniu um grupo heterogêneo, contando com uma série de organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos entre outros.

<sup>9</sup> A bandeira da reforma urbana se consolida como: o direito à cidade, que se caracteriza pela gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social.

Como resultado desse longo processo de negociação, mediação e pressão social - que remonta o início da década de 1980 - o governo federal, em 2004, criou o programa Crédito Solidário voltado para a autogestão com o objetivo de financiar habitações às famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos e demais entidades da sociedade civil organizada. Entre os anos de 2007 a 2009, foi elaborado o Plano Nacional de Habitação - PlanHab - com ampla participação dos membros do Conselho das Cidades e representantes dos diversos segmentos sociais.

Em março de 2009, o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida - Empresarial (PMCMV) - elaborado sem a participação do Conselho das Cidades - que se propunha a construção de novas habitações priorizando as famílias de até três salários mínimos, abrangendo também aquelas com renda de até dez salários mínimos. Tendo em vista o contexto da crise econômica internacional de 2009, o Programa foi concebido com o objetivo de gerar empregos e investimentos no setor da construção civil e promover o desenvolvimento econômico, reaquecendo o mercado imobiliário no Brasil.

Frente a mobilização dos movimentos de moradia, que não sentiram suas demandas contempladas pelo PMCMV, o Governo Federal criou uma modalidade específica para propiciar a participação das associações e cooperativas habitacionais autogestionárias dentro do PMCMV. Assim surge o Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades (PMCMV-e). Apesar do programa ter incorporado algumas das propostas dos movimentos sociais, seu modelo de ação ainda continha características similares ao modelo empresarial, dificultando a execução dos projetos autogestionados pelas entidades. Dessa forma, o programa se mostrou muito aquém das demandas e das expectativas dos movimentos sociais de moradia.

“[...] o programa MCMV- Entidades, com seus inúmeros normativos, não foi concebido como um programa que atenda aos princípios da autogestão: ajuda mútua, propriedade e gestão coletivas. Não há liberdade para a experimentação; os grupos são tratados de forma homogênea; a organização do grupo já é previamente definida pelas regras do programa; a propriedade em nome da associação ou cooperativa não é aceita. A gestão coletiva dos recursos por aqueles que serão os futuros moradores é uma das poucas brechas do programa que pode distingui-los dos demais.” (R. FERREIRA, 2014, p. 200).

“Infelizmente, não foram criadas as condições favoráveis e esperadas para romper com a falta de tradição de se trabalhar com a prática autogestionária no país. Assim, não podemos afirmar que exista de fato no atual governo um lugar definido na política habitacional para a autogestão. E, por isso o programa que poderia ter o potencial de surpreender os céticos e emocionar os apaixonados, resultou em frustração para aqueles que tinham a perspectiva (ou ilusão) de difundir o princípio da autogestão pelo Brasil.” (MOREIRA, 2009, p. 173).

Ao longo dos últimos anos, os movimentos nacionais de luta por moradia foram ganhando corpo e destaque no campo da produção habitacional. As experiências acumuladas, tanto de derrotas como de conquistas, contribuíram para ampliar e fortalecer as organizações de luta, elaborando-se novos planos de ação e estratégias baseados em um modelo de produção-gestão da cidade de forma coletiva e democrática onde a prioridade é o valor-de-uso. Isso se confere na perspectiva do Movimento União Nacional de Moradia Popular (UNMP):

“A UNMP defende a autogestão como uma maneira não só de construir casas, bairros ou equipamentos sociais, mas como uma forma de construção de poder popular. Ao controlar recursos públicos e processos, lutamos contra o clientelismo e a manipulação do poder público sobre a população e as organizações sociais. Construimos alternativas de gestão onde somos sujeitos de nossa história.” (UNMP, Ofício ao Ministério das Cidades, abril de 2003).

Próximos aos movimentos sociais, novos-antigos agentes passaram a participar com mais ênfase nos processos relativos à produção habitacional. Entidades acadêmicas, organizações não governamentais sem fins lucrativos, fundações, vem se articulando em redes de cooperação em torno da luta pelo direito à moradia, construindo soluções alternativas de produção habitacional autogestionadas, que conduzem processos coletivos e democráticos de construção de cidade e cidadania, impulsionando, não só a construção de espaços habitáveis mas também a luta à favor do direito à moradia e à cidade.

#### **4. Considerações finais:**

Nos diferentes contextos históricos, a abertura e a qualidade do diálogo entre Estado e sociedade civil oscilou significativamente segundo as negociações e as pressões desses grupos nos processos de formulação e implementação das políticas habitacionais. Essas “pressões” e suas ressonâncias se mostraram, em grande parte, em função da relação que essas organizações conseguiram estabelecer para com o poder público, além das condições e da vontade política para reconhecer, apoiar e impulsionar programas, políticas públicas e medidas que suportem essas ações.

No regime militar, era bastante limitada a participação das organizações sociais na execução das políticas habitacionais destinada a população de baixa renda. O papel de executor era desempenhado pelas instituições governamentais, sendo a produção habitacional baseada no binômio Estado - Mercado. Nesse período, a autoconstrução foi incorporada nas políticas públicas habitacionais como resposta à uma crise econômica e de legitimidade do governo militar.

Os projetos habitacionais realizados pelo governo nesse período objetivavam manter o modelo de sociedade conservador e anti-democrático baseado na ideologia da propriedade privada individual, contribuindo para inibir as reivindicações e as manifestações

populares. A prática da autoconstrução incluída nos Programas Alternativos do BNH, representava, sobretudo, uma forma de reduzir substancialmente os custos de produção, sendo a “mão de obra gratuita” do trabalhador fundamental para esse objetivo, bem como a racionalidade e agilidade propiciada pelos mutirões institucionalizados - gerenciados pelas COHABs. A ideologia do “sonho da casa própria” e o estímulo à poupança, estavam associados à esses programas como uma forma de disciplinar e acalmar as massas: a casa própria, por mais pequena e sem condições que fosse, contribuía para desmobilizar e evitar que o trabalhador aderisse à manifestações e movimentos revolucionários, além de representar um bem material à família operária, um símbolo de ascensão social, crescimento econômico e valorização do trabalhador, adquirindo este, o status de proprietário dono de terra.

As organizações sociais, reprimidas no período de ditadura, se reconfiguram após a redemocratização, entre elas os movimentos populares de luta por moradia que passam a contribuir, formular, interferir e ser parte da ação pública no campo habitacional, ampliando sua atuação junto ao binômio Estado - Mercado e induzindo as políticas habitacionais na direção das transformações sociais reivindicadas pelas mesmas. Nesse contexto, a autogestão - controle sobre as tomadas de decisão durante o processo - ganha destaque e passa a ser a principal bandeira dos movimentos sociais de luta por moradia. A propriedade coletiva, apesar de pouco implementada, entra no rol de modalidades de títulos de propriedade, representando um caminho contra-hegemônico de distribuição e gestão territorial. A prática do mutirão ganha novo significado, representando não apenas o barateamento do custo da construção da habitação, mas também, um meio para o exercício de processos coletivos e democráticos que permitam a ampliação da organização popular. A contratação de empresas e/ou a remuneração dos trabalhadores no processo de produção das habitações passa a ser “norma”.

A produção habitacional se apresenta como um campo de conflito entre diferentes agentes sociais que disputam a produção e a apropriação da cidade, defendendo seus interesses, nem sempre conciliáveis e, muitas vezes, contraditórios. Em cada período do estudo, as noções de mutirão, autogestão e autoconstrução ganharam significados próprios, sendo esses conceitos também objetos de disputa no campo habitacional.

Os agentes responsáveis pela condução dos processos de produção e gestão dos programas habitacionais de ajuda mútua representam grupos e interesses distintos em cada período: no período do BNH, os agentes promotores eram as COHABs - representando os interesses dos governos locais e de certa forma do próprio BNH; no período atual as responsáveis são entidades, cooperativas e associações representando, sobretudo, os interesses da sociedade civil.

Numa direção, os programas alternativos do BNH, orquestrados pelas COHABs, reproduzem o modelo hegemônico governamental de produção habitacional baseado no viés mercadológico e no caráter conservador do regime militar. A empreitada limita-se a construção da casa, não abrangendo a organização e emancipação política dos futuros moradores, sendo a participação desses de caráter passivo. Mantém-se assim o modelo de sociedade vigente baseado em processos individualistas, autoritários e não democráticos.

Em outra direção, os processos conduzidos pelos movimentos de luta por moradia e pelas entidades responsáveis pela implementação dos projetos - por meio do programa MCMV Entidades - representam uma ruptura quanto ao modelo de produção habitacional hegemônico: para além da construção das casas, suas ações vão ao encontro da organização e mobilização da população pela reivindicação e luta pelos seus direitos básicos, da investida na formação política dos indivíduos participantes, e da conscientização quanto às questões macroestruturais presentes. Buscam dessa forma construir novos modelos de sociedade baseados em processos coletivos, solidários e democráticos.

A intensa polarização de opiniões que atravessa esse debate reflete uma tendência à generalização e ao maniqueísmo: por um lado a visão da autogestão, autoconstrução e mutirão como espaços de utopia, por outro, vícios da virtude.

Em ambos os períodos do estudo, as políticas públicas embora tenham incluído em algum grau a autoconstrução, a autogestão e o mutirão nos programas habitacionais, os mesmos representaram esforços e processos distintos em cada momento.

Incluir esses processos na discussão do problema habitacional como um todo e principalmente no contexto histórico específico de cada período pode contribuir para diminuir ambiguidades e facilitar o estudo e a análise dessa questão.

## TÍTULO DAS SEÇÕES DO ARTIGO

### **1. INTRODUÇÃO**

### **2. AUTOCONSTRUÇÃO HABITACIONAL E POLÍTICAS DE AJUDA MÚTUA**

**2.1** Autoconstrução Habitacional como prática social

**2.2** Autoconstrução Habitacional como política pública

**2.3** Origens e Perspectivas sobre as Políticas Habitacionais de Ajuda Mútua

### **3. POLÍTICA HABITACIONAL DE AJUDA MÚTUA NO BRASIL**

**3.1** 1º Período: 1975 - 1986

**3.2** Entre Períodos: 1986 - 2004

**3.3** 2º Período: 2004 - 2018

### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

## BIBLIOGRAFIA

AZEVEDO, S., & ANDRADE, L. A. G. de. (1982). Habitação e poder. Rio de Janeiro, Ed. Zahar.

BALTHAZAR, R. D. S. A permanência da autoconstrução: um estudo de sua prática no Município de Vargem Grande Paulista. Dissertação de Mestrado - FAU USP, São Paulo, 2012.

BERNER, E., & PHILLIPS, B. Left to their own devices? Community self-help between alternative development and neo-liberalism. Community Development Journal, 40. 2005.

BONDUKI, N. Habitação e Autoconstrução. Construindo Territórios de Utopia. Rio de Janeiro, 1992, Ed. Fase.

BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil (1930-1945) : o caso de São Paulo. Tese de Doutorado. FAU USP, São Paulo, 1994

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

BURGESS, R. 'Self-Help Housing: A New Imperialist Strategy? A Critique of the Turner School'. 1977.

BURGESS, R. "Helping some to help themselves: third world housing policies and development strategies", em MATHÉY, Kosta. Beyond self-help housing. 1992.

FERREIRA, R. F. C. F. Autogestão e habitação : entre a utopia e o mercado. Tese de Doutorado. IPPUR UFRJ, Rio de Janeiro, 2014.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Avaliação do PROFILURB no Brasil - Síntese (Vol. 32). 1980.

GOHN, M. G. M. Movimentos sociais e lutas pela moradia. v. 1, São Paulo. Ed. Loyola, 1991.

HARRIS, R. The silence of the experts: "Aided self-help housing", 1939–1954. 1998.

LEAL, E. P. B. Evolução Urbana e a questão da Habitação no Brasil : 1964-1988. Dissertação de Mestrado - UNESP - FCL, São Paulo, 1990.

MARICATO, E. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. (v. 1) edi. 2, São Paulo, 1979, Ed. Alfa-ômega.

MOREIRA, F. A. O lugar da autogestão no governo Lula. Dissertação de Mestrado - FAU USP, São Paulo, 2009.

NTELMA, L. J. Self-help Housing in South Africa: Paradigms, Policy and Practice. 2011.

RODRIGUES, E. L. A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia. Dissertação de Mestrado - FAU USP, São Paulo, 2013.

ROSSETO, R. Organismos Internacionais e a auto-construção: análise e reflexões sobre as políticas de habitação para a população de baixa renda. Dissertação de Mestrado - FAU USP, São Paulo, 1994.

ROYER, L. Política habitacional no estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo. Dissertação de Mestrado, FAU USP, São Paulo, 2002.

TURNER, J. F. C. Housing as a Verb. em Freedom to Build, dweller control of the housing process. 1972.

TURNER, J. F. C. Housing by People : Towards Autonomy in Building Environments. 1976.

VIDAL, F. E. C. A Autoconstrução e o Mutirão Assistidos como Alternativas para a Produção de Habitações de Interesse Social. Dissertação de Mestrado, FAU UNB, Brasília, 2008.

WORLD BANK. World Development Report 1997: The state in a changing world. 1997.