

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo

Josiany Coelho Campos

Entre a luta e a institucionalização:

Trajetória, políticas públicas, arranjos e sujeitos da autogestão na habitação

BELO HORIZONTE

2025

Josiany Coelho Campos

Entre a luta e a institucionalização:

Trajetória, políticas públicas, arranjos e sujeitos da autogestão habitacional

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de mestre.

Orientadora: Marcela Silviano Brandão Lopes.

BELO HORIZONTE

2025

FICHA CATALOGRÁFICA

C198e

Campos, Josiany Coelho.

Entre a luta e a institucionalização [recurso eletrônico] : trajetória, políticas públicas, arranjos e sujeitos da autogestão habitacional / Josiany Coelho Campos. - 2025.

1 recurso online (147 f. il.), pdf.

Orientadora: Marcela Silviano Brandão Lopes.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Arquitetura.

1. Planejamento – Teses. 2. Desenvolvimento habitacional – Teses. 3. Habitação popular – Teses. 4. Política pública – Teses. 5. Contagem (MG) – Teses. I. Lopes, Marcela Silviano Brandão. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Escola de Arquitetura. III. Título.

CDD 728.1



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
ESCOLA DE ARQUITETURA E URBANISMO
COLEGIADO DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

FOLHA DE APROVAÇÃO

"Entre a luta e a institucionalização Trajetória, políticas públicas, arranjos e sujeitos da autogestão na habitação"

JOSIANY COELHO CAMPOS

Dissertação de Mestrado defendida e aprovada, no dia **doze de dezembro de dois mil e vinte e cinco**, pela Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais constituída pelas seguintes professoras:

Profa. Dra. Giselle Oliveira Mascarenhas

UFOP

Profa. Dra. Margarete Maria de Araujo Silva

UFMG

Profa. Dra. Marcela Silviano Brandao Lopes - Orientadora

UFMG,

Belo Horizonte, 12 de dezembro de 2025.



Documento assinado eletronicamente por **Marcela Silviano Brandão Lopes, Professora do Magistério Superior**, em 18/12/2025, às 15:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Margarete Maria de Araujo Silva, Professora do Magistério Superior**, em 18/12/2025, às 19:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Giselle Oliveira Mascarenhas, Usuária Externa**, em 23/01/2026, às 14:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4820575** e o código CRC **099D034E**.

Referência: Processo nº 23072.276213/2025-29

SEI nº 4820575

AGRADECIMENTOS

A todos os envolvidos nas minhas experiências de assessoria aqui relatadas, principalmente aos participantes das atividades de formação, por doarem seu tempo e serem responsáveis por me ensinar tanto sobre a profissão que pretendo seguir.

À Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, ambiente que me transformou radicalmente e me deu novos horizontes. Por ser uma casa acolhedora, por me apresentar tantas pessoas especiais e por abrigar um processo de encontros e desencontros pessoais tão potentes.

À Iana, Isis e Luiza Guinho, pelo compartilhamento de tarefas que consolidou uma amizade. Por tornarem tudo mais leve. Pelas trocas sinceras e pelo cuidado cotidiano. Por segurarem as pontas quando precisei me enfiar na escrita da dissertação. Trabalhar com vocês mudou tudo.

À Leta, por ser porta bandeira da autogestão de forma incansável e nos contagiar positivamente por onde passa. Por ser um exemplo de autenticidade, mesmo em um ambiente tão cheio de constrangimentos como é o acadêmico. Por me ensinar tanto, mesmo às vezes nem se dando conta. E por todo o carinho.

À Giselle, por me apresentar à autogestão. Mais ainda por compartilhar tanto do seu processo de doutorado e me ensinar de perto o que é ser uma pesquisadora dedicada, detalhista e atenta.

Ao Ro, também por me apresentar à autogestão, mas sobretudo por me abrir tantas oportunidades e confiar no meu trabalho.

À Marcela, por aceitar co-pilotar uma aeronave no meio do trajeto e fazer isso com tanta competência. Por me ajudar a enxergar uma dissertação no que, por vezes, me parecia um amontoado de ideias impossíveis de serem conectadas. Por me ajudar a chegar com meu trabalho até esse ponto com calma, responsabilidade e cuidado.

Aos meus amigos de casa: Dandara, Fernanda, Herbert e Matheus. Por não me deixarem enlouquecer, ou por enlouquecerem comigo. Por ressignificar tantos dias ruins e por potencializar meus dias bons. Pela convicção de que, a menos que eu queira, nunca estarei (e nem almoçarei aos domingos) sozinha.

Ao Lucas, por persistir em me acompanhar ao longo de tantos anos e tantas mudanças. À Duda, Gabriela, Laura e Mirela, por me ajudarem a enfrentar os dias com humor e pela sincera construção de admiração e amor. Ao Marcus, por compartilhar tanto do peso do próprio

processo e da própria vida, e se esforçar para que eu fizesse o mesmo. À Ana, por redefinir minha noção de cuidado. Ao Thiago, por me acompanhar nos mergulhos internos mais profundos. À Laura Julia por se empenhar em resolver meus problemas como se estes também fossem os dela. Ao Vitor, por chegar de forma cuidadosa, carinhosa e me dar novo fôlego nessa reta final. Aos que dançaram e aos que se sentaram em uma mesa de bar comigo.

Finalmente, e mais importante: à minha mãe. Por me ensinar, desde pequena, a trabalhar em conjunto. Por construir minha autoconfiança, nunca deixando de reforçar sua fé inabalável na minha capacidade de fazer este e tantos outros trabalhos. Por ser fonte infinita de amor e carinho sem pedir nada em troca. Por ser exemplo de disciplina e determinação. Por me ensinar a ler. Todas minhas conquistas também serão suas.

RESUMO

Este trabalho busca compreender o cenário atual, as possibilidades de viabilização e os aspectos mais relevantes da autogestão na produção de moradia por meio de políticas públicas no Brasil. Mais especificamente, investiga quais rupturas e continuidades podem ser identificadas entre as formas históricas e as experiências contemporâneas de autogestão, especialmente em relação ao seu potencial transformador, considerando as novas formas de subjetivação e dos arranjos sociais das últimas décadas. Para responder a essa questão, o trabalho revisita a história da autogestão desde seu surgimento no contexto das lutas operárias, passando pela sua incorporação pelos movimentos urbanos e pela luta por moradia, até as configurações contemporâneas. Esse percurso é desenvolvido a partir da identificação dos arranjos sociais, das políticas e dos envolvidos no âmbito da autogestão. No campo das políticas habitacionais de autogestão, o estudo concentra-se nas experiências mineiras da década de 1990, sobretudo em Belo Horizonte, que representam o momento inicial de institucionalização da autogestão, marcado pela atuação do Estado por meio das prefeituras municipais. Em seguida, analisa-se o desdobramento dessas políticas a partir de 2003, quando o Estado, via governo federal, assume papel central na conformação das experiências subseqüentes. Com esse recorte espacial e temporal, estabelece-se um fio condutor baseado nas transformações dos sujeitos autogestores, articulado às influências teóricas, aos agentes envolvidos e ao contexto econômico e político recorrentes ao longo do percurso histórico. A partir dessa linha de continuidade, chega-se ao objeto central do estudo: uma experiência empírica de autogestão institucionalizada contemporânea. Tal experiência abrange diferentes etapas de implantação da autogestão no município de Contagem/MG, incluindo a elaboração e aplicação de processos formativos para entidades organizadoras, a estruturação normativa e a projeção de um conjunto habitacional. Além da revisão histórica, fundamentam teoricamente as análises as contribuições de Dardot e Laval sobre a razão neoliberal.

Palavras-chave: autogestão; habitação; políticas públicas; Contagem/MG

ABSTRACT

This work seeks to understand the current context, the possibilities for implementation, and the most relevant aspects of autogestion in housing production through public policies in Brazil. More specifically, it investigates which ruptures and continuities can be identified between the historical forms and contemporary experiences of autogestion, especially regarding their transformative potential, considering the new modes of subjectivation and the social arrangements of recent decades. To answer this question, the study revisits the history of autogestion from its emergence in the context of working-class struggle, through its incorporation by urban social movements and housing movement, up to its contemporary configurations. This trajectory is developed by identifying the social arrangements, policies, and actors involved in the field of autogestion. In the realm of autogestion-based housing policies, the study focuses on the experiences from the state of Minas Gerais during the 1990s, particularly in Belo Horizonte, which represent the initial moment of the institutionalization of autogestion, marked by the role of the State through municipal governments. It then examines the unfolding of these policies from 2003 onward, when the State, through the federal government, assumes a central role in shaping subsequent experiences. With this spatial and temporal scope, the study establishes a guiding thread based on the transformations of the autogestion subjects, articulated with theoretical influences, the agents involved, and the economic and political contexts recurring throughout this historical trajectory. Following this line of continuity, the work reaches its central object of study: a contemporary empirical experience of institutionalized autogestion. This experience encompasses different stages of the implementation of autogestion in the municipality of Contagem/MG, including the development and delivery of training processes for organizing entities, the construction of normative frameworks, and the design of a housing complex. Beyond the historical review, the analyses are theoretically grounded in the contributions of Dardot and Laval on neoliberal rationality.

Keywords: autogestion; housing production; public policy; Contagem/MG

LISTA DE FIGURAS

<i>Figura 1 - Rolezinho da autogestão: primeira parada no conjunto Urucuia.</i>	98
<i>Figura 2 - Roda de conversa: Placas elaboradas para dinâmica coletiva.</i>	100
<i>Figura 3 - Roda de conversa: Registro da discussão sobre a política habitacional autogestionária.</i>	101
<i>Figura 4 - Preenchimento da linha do tempo, separado por associação.</i>	103
<i>Figura 5 - Atividade da linha do tempo: momento em que as entidades preenchem a linha com suas próprias informações.</i>	104
<i>Figura 6 - Resultado da montagem das fichas organizadas por passo e separadas por cor.</i>	106
<i>Figura 7 - Momentos do encontro sobre a discussão do passo a passo para cadastramento das entidades no PMCMV-E.</i>	107
<i>Figura 8 - Material desenvolvido pela equipe como produto dos encontros: “Passo a Passo do PMCMV-E” e “Linha do tempo colaborativa: em construção” com novos dados inseridos.</i>	107
<i>Figura 9 - Integrantes da FT01, do Núcleo Santíssima Trindade, ao redor da mesa de alimentação (à esquerda) e realizando limpeza no terreno (à direita).</i>	119
<i>Figura 10 - Explicação do projeto dos Residenciais RB01 e RB02.</i>	120
<i>Figura 11 - Participantes utilizando a trena.</i>	120
<i>Figura 12 - Participantes utilizando a niveleta.</i>	121
<i>Figura 13 - Participantes realizando medição para localização (à esquerda) e realizando anotações das localizações em base do terreno impressa (à direita). Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)</i>	122
<i>Figura 14 - Etiquetagem das árvores com os nomes das espécies.</i>	122
<i>Figura 15 - Equipe caminhando pela região.</i>	123
<i>Figura 16 - Processo de confecção da maquete do terreno.</i>	126
<i>Figura 17 – Equipe 01 trabalhando nas possibilidades de implantação sobre a maquete. Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)</i>	127
<i>Figura 18 – Equipe 02 trabalhando sobre as possibilidades de configurações internas e layout no jogo da maquete.</i>	128
<i>Figura 19 – Equipe 03 realizando medição da sala.</i>	128
<i>Figura 20 – Maquete adaptada ao projeto final do Residencial RB03.</i>	130
<i>Figura 21 – Participantes da Equipe 01 realizando limpeza do terreno (à esquerda) e distribuindo água para outras equipes (à direita).</i>	130
<i>Figura 22 – Equipe 02 recebendo informações sobre o projeto Residencial RB03 (à esquerda) e assinatura de membros da associação no caderno do Estudo preliminar (à direita).</i>	131
<i>Figura 23 – Estacas e outros materiais para a atividade (à esquerda) e equipe realizando medição para marcação dos pontos a serem estaqueados (à direita).</i>	133
<i>Figura 24 – Equipe realizando medição, marcação dos pontos e estaqueamento.</i>	133

LISTA DE QUADROS

<i>Quadro 1 - Normativas que regulamentam o Programa Minha Casa Entidades.</i>	<i>66</i>
<i>Quadro 2 - Síntese das modalidades de financiamento do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades nas versões 2016, 2017, 2018 e 2023.</i>	<i>68</i>
<i>Quadro 3 - Síntese das possibilidades de regimes construtivos nas diferentes normativas que regulamentam o PMCMV-E.</i>	<i>73</i>
<i>Quadro 4 - Relação das legislações do município de Belo Horizonte analisadas neste trabalho.</i>	<i>76</i>
<i>Quadro 5 - Comparação das definições das formas de gestão entre a Resolução nº II e a nº LII.</i>	<i>78</i>

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- Ação de Apoio à Produção Social da Moradia – (APSM)
- Assessoria Técnica para Habitação de Interesse Social – (ATHIS)
- Banco Nacional de Habitação – (BNH)
- Caixa Econômica Federal – (CEF)
- Central de Movimentos Populares – (CMP)
- Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte – (CMHBH)
- Companhia de Habitação – (COHAB)
- Conselho Municipal de Habitação de Contagem – (COMHAB)
- Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais – (EAUFMG)
- Fundo de Arrendamento Residencial – (FAR)
- Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – (FNHIS)
- Morar de Outras Maneiras – (MOM)
- Movimento Nacional de Luta pela Moradia – (MNLN)
- Política Municipal de Habitação – (PMH)
- Programa Crédito Solidário – (PCS)
- Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – (PROFILURB)
- Programa de Financiamento para Construção, Ampliação e Melhoria – (FICAM)
- Programa Minha Casa Minha Vida – (PMCMV)
- Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades – (PMCMV-E)
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação – (SMDUH)
- Sistema Financeiro de Habitação – (SFH)
- União Nacional por Moradia Popular – (UNMP)

1	INTRODUÇÃO	13
2	POR QUE AUTOGESTÃO?	18
2.1	A produção habitacional hegemônica e a conformação da habitação social de mercado	24
2.2	Autonomia e heteronomia na produção do espaço: limites e ambiguidades no contexto neoliberal	28
3	AUTOGESTÃO EM TRANSFORMAÇÃO: SINDICATOS, MOVIMENTOS SOCIAIS, COOPERATIVAS, ENTIDADES ORGANIZADORAS	35
3.1	Da luta operária aos movimentos sociais urbanos	38
3.2	De cooperativas às associações sem fins lucrativos – início da institucionalização da autogestão no Brasil	43
3.3	Das associações às entidades organizadoras – consolidação da burocratização na autogestão institucionalizada federal	59
3.4	Tendências da autogestão recente: federal e municipal	63
3.4.1	Institucionalização federal	65
3.4.2	Institucionalização municipal	75
3.5	Descontinuidades e permanências	83
4	AUTOGESTÃO EM PRÁTICA: A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE CONTAGEM	87
4.1	Contexto institucional e disputas de prioridades	88
4.2	A formação – sensibilização	95
4.3	Institucionalização	110
4.4	Projetação	115
5	CAMINHOS DA AUTOGESTÃO EM TEMPOS DE SUJEITO NEOLIBERAL	136
	REFERÊNCIAS	144

1 INTRODUÇÃO

Os recortes espaciais e temporais escolhidos para a realização deste trabalho se relacionam diretamente com as experiências acadêmicas e profissionais que contribuíram para a construção do meu interesse com o tema da autogestão na habitação. A aproximação com o assunto começa em 2018, a partir da proposta de trabalho de uma disciplina optativa do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (EAUFMG). Naquele contexto, participei de visitas de campo, entrevistas e pesquisas documentais com o objetivo de investigar a história da construção de alguns empreendimentos habitacionais de Belo Horizonte, que contaram com o apoio da política habitacional do município para sua construção, realizada em regime de autogestão. Para mim esse primeiro contato significou a apresentação de uma forma de produção de habitação, com recursos públicos, diferente de tudo que eu conhecia até então. Para além de simplesmente diferente, a autogestão me pareceu um caminho interessante para investigar, pois parecia apontar para possíveis respostas aos questionamentos sobre a prática profissional da Arquitetura e Urbanismo que começavam a me instigar naquele período. Estes questionamentos, ainda incipientes, orbitavam em torno os meus incômodos sobre a excessiva preocupação do campo da Arquitetura e Urbanismo com aspectos que pouco se conectavam com a grande maioria da população, especificamente no que se refere ao perfil socioeconômico da sociedade brasileira. Assim, buscando alternativas que apontassem para uma prática que pudesse esclarecer, ao menos em alguma medida, os caminhos para atuar, como arquiteta e urbanista, em práticas que apontassem para um caminho diferente do que me parecia hegemônico, me interessei pela autogestão.

Ingressei em 2019 como bolsista no grupo de pesquisa Morar de Outras Maneiras (MOM), também sediado na EAUFMG. No MOM, como bolsista de um projeto de extensão, pude dar continuidade e mais profundidade aos estudos realizados naquela disciplina optativa. Investigamos a história da construção de alguns dos conjuntos

habitacionais autogestionários de Belo Horizonte¹ a partir de uma pesquisa documental e realização de entrevistas junto de diferentes agentes envolvidos na história desses empreendimentos. Esse mesmo projeto de extensão apoiou e, por meio dele, pude ter contato direto com o trabalho da professora e Arquiteta e Urbanista Giselle Oliveira Mascarenhas em sua tese “Outros Canteiros”,² que é referência central para esta dissertação. Desde então, foram cerca de cinco anos de pesquisas e práticas sobre o tema dentro desse grupo, que começaram na minha graduação e se estenderam pela pós-graduação.

Entre dezembro de 2023 e julho de 2025, atuei como bolsista de pós-graduação da EAUFMG em um projeto de extensão estruturado por um convenio entre a prefeitura do município de Contagem/MG e a UFMG para o desenvolvimento de diversas atividades no campo da Política Habitacional de Interesse Social do Município. Fui integrante da equipe responsável pelas atividades relacionadas à autogestão habitacional e assessoria técnica. Trabalhamos com frentes de trabalhos diversas, incluindo a elaboração de minutas de lei de autogestão e de assessoria técnica, planejamento e realização de formação para a prática da autogestão junto às entidades de luta por moradia e elaboração projetos arquitetônicos de conjuntos habitacionais destinados à uma entidade de luta por moradia do município. Entre agosto e dezembro de 2025, por meio de um novo projeto extensionista, pude acompanhar mais duas experiências relacionadas a implantação de empreendimentos habitacionais por autogestão. Dessa vez, em contato direto com os representantes dos movimentos sociais que estavam liderando esses processos.

¹ O projeto de extensão “Interface de avaliação de tecnologias sociais em conjuntos autogestionários de Belo Horizonte”, foi coordenado pelo professor Roberto Eustaaquio dos Santos e a professora Giselle O. Mascarenhas. Teve por objetivo “Criar, junto com moradores de distintos conjuntos autogeridos, lideranças, assessorias técnicas e agentes públicos, uma interface para levantamento, sistematização, disponibilização e continuidade de produção das tecnologias sociais adotadas nos experimentos de autogestão de Belo Horizonte.” Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2025. Disponível em: <https://sistemas.ufmg.br/siex/VerIdentificacao.do?id=89678&tipo=Projeto>. Acesso em: 27 de outubro de 2025.

² A tese “Outros Canteiros”, de Giselle O. Mascarenhas, analisa a produção de moradias por autogestão em Belo Horizonte, distinguindo duas gerações: uma vinculada ao movimento dos sem-casa e aos programas municipais e outra viabilizada pelo Programa de Crédito Solidário. A tese evidencia os limites, as contradições e os processos de invisibilização da chamada autogestão institucionalizada.

O período em que trabalhei nesses projetos coincide quase integralmente com o de elaboração desta dissertação. Assim, todas essas experiências motivam, interferem e dão substância às reflexões desenvolvidas aqui. O envolvimento cotidiano com diferentes etapas e agentes envolvidos no processo de implantação de empreendimentos habitacionais autogestionários suscitou algumas questões. Esses questionamentos nasceram dos incômodos diante dos obstáculos encontrados tanto na execução das atividades quanto na efetivação do aspecto que considero mais potente e central para a proposta da autogestão: a autonomia de decisão e de ação dos autogestores. Esses obstáculos se manifestavam de formas variadas. Por vezes, surgiam problemas advindos da frágil e ambígua colaboração entre Estado e movimentos sociais, por outras, da dificuldade de mobilização interna dos próprios movimentos sociais para a prática da autogestão.

Diante dessas dificuldades, formula-se a pergunta central desta dissertação: em que medida o potencial transformador da autogestão na produção de habitação ainda se sustenta? Entende-se por potencial transformador a capacidade da prática da autogestão de contestar as estruturas sociais, econômicas e espaciais hegemônicas e, ao afirmar formas autônomas de organização, produzir rupturas.

A hipótese que orienta a pesquisa é a de que esse potencial transformador encontra-se tensionado e fragilizado, não apenas por mudanças institucionais e normativas, mas também por transformações nos sujeitos envolvidos na autogestão e em suas formas de organização social, o que impacta diretamente seu alcance político na produção habitacional recente.

Para responder à pergunta central e discutir essa hipótese, a pesquisa se estrutura a partir de um conjunto de questões analíticas que delimitam seu escopo: quais são as principais características sociais e políticas atuais relevantes para compreender as fragilidades cotidianas da prática da autogestão? Qual foi o percurso histórico das práticas autogestionárias, desde sua origem até as experiências habitacionais mais recentes? Como a autogestão é tratada no arcabouço legal federal e municipal ao longo do tempo e na atualidade? Quais mudanças podem ser identificadas nos sujeitos envolvidos e em suas formas de organização?

A partir da explicitação dessas transformações, articulam-se análises históricas, documentais e empíricas, tomando os sujeitos e suas práticas como chave de leitura

central. Assim, em meio a uma teia complexa de agentes e fatores, a dissertação constrói um fio condutor para elucidar as continuidades e rupturas do alcance político e transformador da autogestão na produção habitacional recente no Brasil.

O primeiro capítulo trata da pertinência do estudo da autogestão a partir das características que a destaca positivamente em comparação ao modelo predominante de produção habitacional no Brasil. Este modelo predominante é demonstrado por meio de uma breve história das políticas públicas de habitação de interesse social desde a criação do BNH. Este processo histórico resulta, então, em um cenário marcado pela produção de uma habitação que a autora Lúcia Shimbo denomina como “habitação social de mercado”: um modo de produção orientado pela lógica empresarial e pela transformação da moradia em mercadoria. Em contraponto, o capítulo traz a autogestão como um modelo que, mesmo enfrentando diversos entraves, consegue se desviar dos aspectos negativos do modelo predominante, sobretudo por ser baseado em uma lógica não capitalista de produção, centralizando as decisões dos futuros moradores e valorizando formas coletivas de produção do espaço. O capítulo também traz o conceito de autonomia como ideia central da autogestão, articulando-o com o debate teórico de Dardot e Laval, que problematizam as dificuldades de sustentar a noção de autonomia em uma sociedade neoliberal fundada na competição e na responsabilização individual.

No capítulo dois, faço uma, dentre as tantas possíveis, organização da história da autogestão. É abordado o surgimento da autogestão no ocidente no século XX, em meio ao movimento operário e às experiências de organização coletiva do trabalho que buscavam romper com a hierarquia capitalista da produção. Em seguida, é apresentado como esse ideal foi apropriado pelas lutas urbanas. Depois, é descrita a trajetória da autogestão como política institucional no Brasil, distinguindo dois momentos principais: o primeiro, marcado pela atuação dos governos locais municipais junto aos movimentos sociais e entidades organizadoras, a partir da forte influência das experiências uruguaias. Essas primeiras experiências puderam experimentar formas mais autônomas de gestão habitacional quando comparadas ao segundo momento, marcado pela incorporação da autogestão em políticas federais, com maior institucionalização e regulação. Por fim, o capítulo traz a análise da

continuidade dessas práticas no contexto mais recente, tomando como objeto o único³ programa habitacional federal que tem ofertado recursos para a prática da autogestão: o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Graças a pressão de movimentos sociais organizados em torno da causa da habitação, motivados pela possibilidade de acesso à recursos financeiros por meio do PMCMV-E, governos locais tem se articulado para dar respaldo aos novos empreendimentos autogestionários. Por vezes, esse respaldo se dá caso a caso, de acordo com as demandas apresentadas, por meio de negociações diretas entre os movimentos e o estado. Em outros, tem havido um esforço de conformação de um arranjo institucional mais amplo, como é o caso do município de Contagem, relatado no capítulo seguinte.

O terceiro capítulo trata de uma experiência empírica de autogestão na habitação, na qual estive diretamente envolvida durante o ano de 2024. Essa é uma experiência que se articula com o cenário descrito no capítulo anterior, especificamente a partir da retomada do PMCMV-E em 2023. Para além da retomada do programa, as ações descritas e analisadas no capítulo três são atravessadas pela pressão política dos movimentos sociais atuantes no município e interesses específicos da nova gestão da prefeitura municipal. O capítulo apresenta, então, episódios que possibilitam a para a compreensão de aspectos do cenário atual da autogestão na habitação. São observados como se comportam os sujeitos envolvidos, sem perder de vista como os princípios de autonomia e gestão coletiva se manifestam em suas práticas concretas.

³ No início de 2025 o governo federal lançou o Programa Periferia Viva que, apesar de não incluir a produção habitacional por autogestão em si, traz possibilidades interessantes que podem se conectar diretamente a prática autogestionária no país. Retomarei o assunto nas reflexões finais.

2 POR QUE AUTOGESTÃO?

A autogestão, assim denominada, surge como uma ideia e um conjunto de ações inseridas na luta anti-capitalista e que, ao longo do tempo e nos diferentes territórios, se conectou com novas práticas. Parte desse percurso histórico está descrito e analisado neste trabalho, com o objetivo de embasar a análise a respeito de uma dentre as várias práticas possíveis de autogestão recente: *a autogestão institucionalizada*⁴. Essa prática é definida pela autogestão como um modelo de produção de moradias com o uso de recursos públicos, viabilizadas institucionalmente por políticas promovidas pelo Estado e financeiramente por recursos predominantemente públicos. Nesse contexto há o repasse dos recursos de forma direta aos grupos civis organizados para que eles possam gerenciar sua aplicação na produção de suas moradias. Esse repasse é realizado mediante a regras definidas pelo Estado, organizadas em forma de programas e políticas federais, estaduais e municipais. A figura que representa o Estado, as especificidades das regras e outras características do processo de produção de moradias por autogestão variou nas diversas experiências que ocorreram no Brasil, desde os anos 80.

Mesmo com variações, a definição essencial da autogestão é a de que a gestão do processo é exercida por aqueles que vivenciam diretamente as consequências das decisões tomadas ao longo de sua realização, ou seja, os futuros moradores ou “beneficiários” como vêm sendo denominados no âmbito das políticas públicas. Apesar de haver desvios, é possível definir um padrão nas etapas, típico da produção de moradias por autogestão. Primeiro, um grupo organizado da sociedade civil, que no Brasil é tipicamente formalizado sob a forma jurídica de uma associação sem fins lucrativos, reconhece, mobiliza e manifesta seu interesse em utilizar e gerir recursos públicos para a construção de suas casas. O poder público, então, analisa a proposta apresentada por este grupo, aprovando-a ou não. São elaborados os documentos de projeto e planejamento da obra, que devem obedecer aos requisitos e regras fixados

⁴ O termo autogestão institucionalizada é utilizado pela professora e arquiteta e urbanista Giselle O. Mascarenhas em sua tese de doutorado: “Outros Canteiros: *possibilidades e limites da produção de moradias por autogestão de Belo Horizonte*” para se referir as práticas de autogestão promovidas pelo Estado.

na política pública. Paralelamente, podem ser realizados trabalhos de preparação, comumente chamados de “pré-morar”, com trabalhos focados na assistência social, mas que podem abranger também outras áreas do conhecimento. Em seguida, a etapa de obras é gerida pelos futuros moradores, não excluindo a possibilidade de que estes contratem serviços de terceiros para a execução de etapas que julguem conveniente. Ao longo de todo o processo, há a prestação de contas por parte da entidade organizadora do processo para o Estado, que fiscaliza e autoriza a liberação das parcelas de recursos necessárias para a execução do empreendimento. Após a conclusão da obra, o poder público pode realizar ações de “pós-morar” acompanhando e dando respaldo para eventuais problemas condominiais que podem surgir.

A amplitude de ação e de autonomia dos futuros moradores, aos quais podemos definir como os legítimos gestores da autogestão, sofre variações de acordo com a experiência analisada. Em algumas, há ampla participação de todos ao longo de todo o processo, desde a fase de concepção do projeto arquitetônico, com a contratação de uma assessoria técnica para isso. Em outras experiências, essa atuação no projeto fica restrita a um recorte de lideranças representativas desse grupo. Em outras, ainda, os futuros moradores participam mais ativamente somente no momento da execução das obras do empreendimento habitacional.

O modelo de organização do canteiro de obras autogestionário também é variável, já que isso depende das decisões tomadas por cada grupo. Existiram experiências em que todo o empreendimento foi construído com mão de obra do grupo de futuros moradores, como foi no empreendimento Primeiro de Maio, no município mineiro de Ipatinga. Nessa experiência o canteiro de obras funcionava com as Frentes de Trabalho Remuneradas⁵, durante a semana, e mutirões aos fins de semana. Em outras experiências, a ação dos futuros moradores era mais restrita, com a contratação de empreiteiras para realização de grande parte do trabalho regular durante a semana e realização de mutirões aos fins de semana. Esses casos foram mais recorrentes nos empreendimentos mais recentes, mais especificamente desde o lançamento dos programas federais. A figura do Estado nessas experiências

⁵ As Frentes de Trabalho Remuneradas eram constituídas por integrantes das famílias beneficiárias do programa que trabalhavam formalmente como prestadores de serviços nas obras.

também variou ao longo do percurso histórico da autogestão no Brasil. A princípio, ela se deu, principalmente, por meio das prefeituras municipais, que disponibilizavam recurso financeiro, técnico e terra. Com o lançamento dos programas federais, consequência das insistentes reivindicações dos movimentos de moradia por autogestão, o Estado, por meio da figura da União, passa a atuar diretamente e exercer o papel principal, junto à Caixa Econômica Federal. Nesse novo momento, os municípios já não obrigatoriamente participavam diretamente do processo, apesar de serem recorrentes as suas participações em questões essenciais, principalmente na negociação e doação de terrenos para a alocação dos empreendimentos habitacionais. Além disso, os municípios seguem sendo indispensáveis na conferência das aprovações necessárias para a construção dos empreendimentos habitacionais em seu território.

Mesmo com essas variáveis, a autogestão é ainda uma prática que carrega consigo características particulares que fazem dela merecedora de destaque, quando comparada à forma de produção habitacional predominantemente praticada no Brasil recentemente. Primeiramente, é central perceber que a autogestão consegue distanciar-se de forma substancial do modelo de produção capitalista de moradias. Isso acontece pela eliminação da centralidade de obtenção de lucro financeiro com esse processo, já que não é dirigido por uma empresa privada. Isso não significa que a autogestão não seja atravessada e dificultada devido a influência dos interesses das empresas do mercado imobiliário no setor público, devido ao estreitamento das relações entre mercado e Estado típico do neoliberalismo, como será tratado mais a frente. Ainda assim, é importante ressaltar como esse deslocamento da gestão dos recursos para as mãos dos futuros moradores, por si só, desdobra-se em importantes ganhos em termos de cidadania, qualidade espacial e formação profissional e política. Essas particularidades constatadas na autogestão incentivaram o estudo por parte de alguns pesquisadores, que discutem e defendem a existência de diversos pontos positivos desse tipo de produção habitacional que é, ainda – e não por acaso – pouco praticada e debatida.

É possível identificar diversos impactos positivos na vida dos envolvidos com processos autogestionários. Alguns exemplos são os aprendizados adquiridos sobre gestão e ofícios relacionados a construção civil, a melhor qualidade das casas construídas e a boa convivência condominial após finalizada a construção dos

conjuntos habitacionais. Tudo isso decorre do fato de que, por ser um processo que demanda a participação ativa dos moradores desde seu princípio, as experiências de construção por autogestão acabam funcionando como “laboratórios para exercício de autonomia”.⁶ Nesse laboratório, são significativos os aprendizados impulsionados pelo fato de as famílias assumirem a gestão de recursos, participarem das decisões e construírem, de forma concreta, trajetórias de democratização e emancipação. A vivência cotidiana no canteiro de obras e os espaços de deliberação coletiva fortalecem laços de solidariedade, ajuda mútua e cooperação, aspectos que tendem a se refletir e facilitar a gestão condominial no período pós-ocupação.

Merece destaque a participação majoritária de mulheres e os frequentes relatos das mesmas sobre a contribuição do processo de fortalecimento de autonomia das experiências de autogestão. Esse fortalecimento impacta todos os envolvidos, mas é especialmente importante para essas mulheres, pois contribui para seu afastamento da posição de subordinação financeira e emocional tradicionalmente imposta a elas dentro da estrutura patriarcal familiar. Nas experiências de autogestão essas mulheres aprendem sobre ofícios tradicionalmente praticados por homens e constroem laços de amizade e confiança nos canteiros de obras e espaços de deliberação. Assim, fortalecem sua capacidade de autonomia e emancipação. Em Belo Horizonte, há um caso emblemático: o da ex-sacoleira Cenir. Seu primeiro contato com o canteiro de obras se dá na construção do Conjunto Villarégia, por autogestão, com recursos do Orçamento Participativo de Belo Horizonte. A partir dali ela se profissionalizou, integrou equipes de trabalho em outros conjuntos autogestionários no início dos anos 2000 e continuou trabalhando como pedreira autônoma. Atualmente integra o projeto belorizontino “Arquitetura na Periferia”⁷ e dedica seu tempo para, além do trabalho como mestre de obras, ensinar outras pessoas sobre seu ofício⁸.

⁶ MASCARENHAS, Giselle Oliveira. Outros canteiros: possibilidades e limites da produção de moradias por autogestão de Belo Horizonte. 2022.

⁷ O projeto “Arquitetura na Periferia” atua desde 2014 com o foco em melhorias habitacionais e capacitações em obras para mulheres. Atualmente, o projeto conta com quatro principais frentes: assessoria técnica, capacitações, obras e construções sustentáveis.

⁸ A trajetória de Cenir e sua aptidão para as ações de capacitação, articuladas ao exercício de seu ofício como mestra de obras, encontram-se bem retratadas no filme *Maestra* (2025), dirigido por Bruna Piantino e produzido pela Carapiá Filmes.

Também é possível identificar vantagens na economia dos recursos financeiros empregados. Essa economia não se limita à eliminação do fator lucro, presente na intermediação de empresas construtoras privadas e já anteriormente apontada como um elemento central que afasta a produção autogestionária do modelo capitalista convencional. Ela se expressa, igualmente, nas adaptações que emergem das especificidades do próprio processo autogestionário. É o caso, por exemplo, das Frentes de Trabalho Remuneradas (FTRs), amplamente empregadas em experiências de autogestão mineiras. Nas FTRs, a condição dupla de seus integrantes (beneficiários e prestadores de serviços), levou a percepção de que algumas burocracias e os gastos a elas atrelados poderiam ser eliminados. Como estes, “em última análise, remuneravam-se a si próprios”, dispensava-se a necessidade de alguns processos formais necessários à contratação de terceiros, que possuem custos que “para a construção civil, chegam a representar 112% de encargos sobre os salários”.⁹

A eliminação do fator lucro pode não ocorrer de forma ser integral, já que é recorrente que determinados serviços da obra sejam executados por empresas contratadas, as quais incorporam o fator lucro ao custo final. Ainda assim, os canteiros autogestionários, ao permitirem maior flexibilidade e adaptação à realidade e aos desejos dos sujeitos envolvidos no processo, ampliam as possibilidades de economia e de direcionamento dos recursos financeiros para o atendimento das necessidades efetivas dos futuros moradores. No caso do Mutirão Primeiro de Maio, atividades não previstas no cronograma inicial foram realizadas, como aquelas destinadas ao reequilíbrio ambiental do entorno, bem como alterações no projeto inicial das residências:

Sem que isso significasse acréscimo nos recursos financeiros conveniados, foi possível construir a escada de acesso ao 2º pavimento e as paredes externas das 200 unidades habitacionais, para ocupação imediata pelas famílias.¹⁰

Como consequência da economia de recursos – ainda que não exclusivamente por ela – observa-se uma maior qualidade tanto do produto final quanto do processo construtivo das moradias autogestionárias. As unidades habitacionais tendem a

⁹ SILVA, Água em meio urbano, favelas nas cabeceiras, 2013, p. 229.

¹⁰ *Ibid.*, p. 215.

responder de forma mais adequada às demandas de seus futuros moradores, em razão dos processos participativos de projeto frequentemente empregados nesse tipo de empreendimento. De maneira semelhante, os modos de construir também se ajustam melhor às capacidades dos sujeitos envolvidos no processo produtivo. Nesse sentido, Giselle Mascarenhas, a partir de entrevistas realizadas com trabalhadores de canteiros autogestionários, destaca que, “durante os mutirões da autogestão, eram estimulados trabalhos em grupo e adaptações das práticas dos canteiros convencionais à capacidade física de diferentes pessoas, em especial de mulheres e idosos”, o que resulta em uma “adequação sociotécnica do trabalho pesado geralmente verificado na construção convencional”.¹¹ Segundo a autora, a presença e a atuação coletiva das mulheres nesses canteiros contribuem, por si só, para alterar o arranjo produtivo baseado na demonstração exagerada de força e na competição entre operários, típico das obras convencionais hegemonicamente masculinas.

Corroborando para a melhor qualidade das residências produzidas no contexto da autogestão o aspecto da inserção urbana e da sustentabilidade ambiental. Diferentemente dos grandes conjuntos habitacionais periféricos, muitas iniciativas de primeira geração em Belo Horizonte, por exemplo, buscaram pequenas áreas com melhor acesso a serviços, equipamentos urbanos e infraestrutura. Esse pode ser considerado um mérito da luta dos moradores na busca e reivindicação de lotes bem inseridos e integrados à malha urbana. Além disso, projetos como o Mutirão Primeiro de Maio, em Ipatinga, evidenciam o potencial da autogestão para articular a produção habitacional à recuperação socioambiental, incorporando ações de preservação de nascentes, revegetação de encostas e manejo ambiental integrado ao processo construtivo.

Partindo desses aspectos, a autogestão pode ser compreendida como um caminho relevante para a construção de formas mais democráticas de acesso ao direito à cidade. Essas importantes características e potencialidades da autogestão institucionalizada evidenciam que sua relevância se estende a aspectos políticos, sociais e espaciais mais amplos. Sendo assim, essas potencialidades só podem ser devidamente compreendidas quando analisadas em relação ao contexto

¹¹ MASCARENHAS, 2022, p. 433.

predominante no qual se inserem. Para entender por que a autogestão se coloca como alternativa e quais limites enfrenta é necessário examinar a lógica que orienta a produção habitacional hegemônica no Brasil nas últimas décadas, marcada pela crescente articulação entre Estado, mercado imobiliário e capital financeiro.

2.1 A produção habitacional hegemônica e a conformação da habitação social de mercado

A arquiteta e urbanista Lucia Shimbo¹² descreve o cenário contemporâneo de produção de habitação no Brasil a partir da perspectiva de uma confluência entre Estado, mercado imobiliário e capital financeiro. Ela denomina o produto resultante dessa confluência de “habitação social de mercado”. É possível identificar primeiro, cronologicamente falando, a aproximação entre Estado e mercado imobiliário na provisão e produção habitacional. Essa relação de proximidade se fortalece e se aprofunda, conduzindo, posteriormente, a um processo de aproximação também com o capital financeiro.

A política promovida pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) (1964-1985) é a primeira política habitacional nacional de grande relevância no país. Apesar de já iniciar um processo de participação de agentes privados importantes, ainda mantinha a promoção da provisão e produção habitacional de forma centralizada pelo estado. Nesse momento, ao menos para o segmento popular, a promoção da habitação ainda era essencialmente pública, já que o setor privado “entrava apenas na produção das unidades habitacionais, ou seja, a construção em si, e todas as demais fases, notadamente, a promoção imobiliária, eram centralizadas nas agências estatais”.¹³

Com a extinção do BNH, em 1985, não há uma nova proposta de política habitacional para o país. Nesse momento, multiplicam-se as iniciativas de entes públicos locais para a promoção de habitação, contexto que será mais bem abordado na descrição histórica das políticas autogestionárias, no capítulo a seguir. No contexto nacional, a Caixa Econômica Federal (CEF) passa a assumir as atividades que eram exercidas

¹² SHIMBO, Lúcia Zanin. Habitação social de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. 2012.

¹³ *Ibid.*, p. 64

pelo BNH. Mesmo sendo uma instituição de “vocação social”¹⁴, a CEF não deixa de lado preceitos relacionados as atividades de um banco comercial. Assim, fortaleceu-se a tendência em priorizar aquelas demandas “solváveis” de financiamento habitacional, ou seja, as demandas das faixas de renda mais altas.

Somente no governo FHC, a partir de 1995, foram implantados novos programas e políticas habitacionais que, de fato, apontavam para uma nova lógica em seu funcionamento. Essa lógica pretendia priorizar a descentralização da execução dessas políticas habitacionais, respondendo à crítica recorrentemente direcionada à atuação do BNH, que atribuía à centralização excessiva uma ineficiência e corrupção na execução dos programas. Nesse sentido, as principais medidas implantadas nesse período foram regulamentações que permitiam maior participação de agentes privados na produção de habitação e a introdução da política de crédito para o mutuário final. Essa última, especificamente, amplia significativamente o apoio público ao mercado imobiliário privado, possibilitando ao beneficiário do financiamento o acesso a qualquer imóvel disponível no mercado. Se antes o apoio público estava direcionado para a produção de habitação, agora passava a direcionar-se para o consumo.

Shimbo narra o processo de estreitamento entre a política pública de produção habitacional e mercado imobiliário. A construção da nova Política Nacional de Habitação¹⁵, iniciada nos governos Lula (2003 – 2010), reforça a ideia de que o compartilhamento da responsabilidade de resolução do déficit habitacional com o setor privado era um caminho desejável. Até 2006, a autora explica que a abertura para o capital privado se dava mais fortemente na produção habitacional para famílias da faixa de renda média (acima de três salários mínimos). No entanto, o período entre 2003 e 2005 foi como um laboratório prático que possibilitou que, a partir de 2006, a

¹⁴ O termo vocação social é utilizado tipicamente para se referir a empresas que, apesar de sua atuação no mercado, tem como principal objetivo o impacto social positivo, além do lucro financeiro. No caso da CEF, essa característica está explícita nas suas finalidades, definidas no art. 2º do Decreto-Lei nº 759/1969, que se relacionam com ações de crédito e apoio social, habitação e acesso à moradia, dentre outros.

¹⁵ Lúcia Shimbo especifica que a construção dessa política tem origens na construção e lançamento do “Projeto Moradia”, em 2000, assinado por Luis Inácio Lula da Silva, que “tinha como um de seus pressupostos a ampliação do mercado formal para os setores de renda média e média baixa, a serem atendidos com recursos do SBPE e do SFI, na perspectiva de se liberarem os recursos do FGTS para as classes de renda mais baixas, procurando inverter a situação gerada pelo governo FHC” (SHIMBO, 2012, p. 73)

habitação de interesse social para as faixas de renda mais baixas passasse a se apresentar também como um “bom negócio” para as empresas construtoras.

Assim, o lançamento do pacote “Minha Casa Minha Vida”, em 2009, é considerado por Lúcia Shimbo como a formalização de um “*espírito*” já corrente, desde meados dos anos 1990, de incentivo à provisão privada de habitação, por meio das medidas regulatórias e do aumento de recursos destinados ao financiamento habitacional”.¹⁶ O lançamento do programa significou segurança para a entrada massiva do capital imobiliário e financeiro na produção de habitação para a camada mais pobre da população (até três salários mínimos), por meio da alocação volumosa de recursos públicos em forma de subsídios e facilitação na disponibilidade de crédito para financiamento de habitação. Além disso, o programa também foi apresentado pelo governo como uma resposta à crise financeira global de 2008, partindo da perspectiva de que o setor da construção civil manteria a economia “aquecida”.

Para além da aproximação entre Estado e mercado imobiliário, aprofundando o entendimento do contexto econômico em que se dão as transformações das políticas públicas habitacionais nacionais, Shimbo também descreve o processo de aproximação entre mercado imobiliário e capital financeiro. Essa aproximação tripla é o que conforma o que a autora chama de *habitação social de mercado*.

O primeiro momento de aproximação, denominado como “financeirização truncada”, ocorre entre 1993 e 2004. Neste período são criados os Fundos de Investimento Imobiliário (FII) (1993), o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI) (1997) e os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI). Os fundos e certificados davam condições para que investidores aplicassem recursos no setor imobiliário sem a necessidade de aquisição direta de bens imóveis. De forma complementar, o SFI oferecia as bases legais e institucionais para que os agentes privados concedessem financiamentos de imóveis de forma mais flexível, quando comparado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH) já existente.

No entanto, a entrada do capital financeiro deslança, de fato, a partir de 2005, com a maior estabilidade econômica, queda nas taxas de juros e, principalmente, a criação

¹⁶ SHIMBO, 2012, p. 92.

do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2009. Nesse momento, as empresas construtoras passam a ter a abertura de seu capital na bolsa de valores como a principal fonte de captação de recursos. Assim, o investimento imobiliário passa a ser mais atraente para investidores nacionais e estrangeiros, o que acarreta uma transição na lógica de funcionamento desse setor econômico. Assim, se efetiva a participação do mercado imobiliário como parte orgânica do mercado financeiro no Brasil. A lógica de funcionamento produtiva (valorização do produto material) é gradualmente transformada na lógica de funcionamento especulativa (valorização a partir da perspectiva de valorização futura). Ou seja, habitação (o imóvel), passa a ser visto como ativo financeiro, portanto, as premissas que orientam essa produção passam a ser mais apoiadas na lógica de retorno financeiro futuro (valor de troca) do que em aspectos materiais relacionados a sua utilidade social (valor de uso). Decisões sobre o que, quando e onde construir passam a seguir critérios de rentabilidade financeira (taxa interna de retorno, valorização do metro quadrado, atratividade para investidores), e não a demanda real por habitação ou serviços. Por fim, arrematando o quadro de financeirização da habitação de interesse social, a lógica de acesso a essas moradias atrelada a dependência de crédito de cada indivíduo, no lugar da lógica de reconhecimento de direitos.

A consolidação da chamada habitação social de mercado não pode ser compreendida apenas como uma mudança nos instrumentos de política pública ou nas formas de financiamento da produção habitacional. Trata-se de uma transformação mais profunda, que reorganiza os processos decisórios, as relações de trabalho e o lugar dos sujeitos envolvidos na produção do espaço. Nesse sentido, torna-se pertinente abordar esse cenário a partir das ideias de heteronomia e autonomia, aplicadas tanto à produção habitacional quanto ao contexto político e social mais amplo do neoliberalismo. Essa chave analítica permite aprofundar a crítica ao modelo hegemônico e, simultaneamente, tensionar as promessas de autonomia associadas à autogestão.

2.2 Autonomia e heteronomia na produção do espaço: limites e ambiguidades no contexto neoliberal

O cenário anteriormente descrito demonstra a consolidação do modelo heterônomo de produção habitacional de interesse social a partir de uma descrição predominantemente econômica. A heteronomia se manifesta quando o processo de tomada de decisões vigente na maior parte da produção de habitações por via pública no país se organiza a partir da sujeição de um grupo a uma determinação exterior a ele. Os principais interessados na produção de moradias – os futuros moradores – estão sujeitos aos interesses próprios das empresas construtoras. Para além do aspecto econômico, a heteronomia pode ser abordada e criticada também a partir das perspectivas da organização produtiva do trabalho e da dimensão institucional.

A partir da vertente da organização produtiva do trabalho os pontos centrais são a exploração e alienação dos trabalhadores da construção civil, que reforçam e reproduzem desigualdades sociais típicas do sistema político e econômico capitalista. Essa é uma linha de crítica abrangente, referente à produção arquitetônica e construtiva em sentido amplo. A teoria de Sérgio Ferro¹⁷ é uma das mais incisivas nesse sentido. O arquiteto e professor identifica no canteiro de obras a expressão concreta dessa heteronomia, ao revelar a profunda separação entre concepção e execução. Enquanto o projeto é concebido de forma abstrata, distante do canteiro, o trabalho de construção é fragmentado em tarefas cada vez mais parciais e especializadas. Essa divisão fez com que o trabalhador - em um processo que se inicia no Renascimento e é acirrado com o processo de industrialização na Europa¹⁸

¹⁷ Arquiteto, artista plástico e teórico brasileiro, conhecido por sua crítica ao processo de produção da arquitetura e à divisão social do trabalho na construção civil. As obras *O canteiro e o desenho* (1979) e *Arquitetura e trabalho livre* (2006), são centrais para a análise sobre a separação entre o trabalho intelectual do arquiteto e o trabalho manual do construtor civil, denunciando a heteronomia e a exploração presentes no canteiro de obras capitalista.

¹⁸ Em “*Construção do desenho clássico*” (2021) Sergio Ferro narra o surgimento do estilo Classicista, no Renascimento, como o lançamento de uma máscara ideológica ao início de um processo de desqualificação e exploração da mão de obra dos trabalhadores da construção civil. Não por acaso, surge a figura do arquiteto separado do canteiro de obras nesse mesmo período, como resposta a necessidade de um comando externo para a instauração da manufatura capitalista na construção. Em “*O Canteiro e o Desenho*”(1976), Ferro narra especificamente a função do desenho como forma de viabilizar a construção como uma mercadoria.

– perdesse progressivamente sua autonomia e sua capacidade criativa, reduzido à simples execução de ordens. Para Ferro, essa estrutura produtiva transforma o canteiro em um espaço de alienação, onde o trabalho deixa de ser um ato consciente e se torna instrumento de reprodução da lógica capitalista.

Em termos da heteronomia institucional, evidencia-se o caráter tecnocrático e centralizado das políticas públicas de habitação. O processo de decisão sobre onde, como e para quem construir, concentrado nas mãos do Estado e de empresas construtoras, afasta os futuros moradores de qualquer participação efetiva. Essa estrutura reproduz a lógica de uma gestão verticalizada, na qual a população é tratada como destinatária passiva de políticas e não como sujeito político e ativo. O caso do PMCMV tornou-se emblemático e amplamente estudado nessa vertente. Nesse cenário, a heteronomia institucional se expressa na produção em massa de conjuntos padronizados e periféricos, que reforçam a segregação urbana e a homogeneização arquitetônica. Sobre esse aspecto, Shimbo alerta:

De um lado, as empresas decidem o quê (em termos da concepção e da forma visual dos empreendimentos), quanto (em número de unidades), como (processo de produção), onde (localização dos empreendimentos) e para quem (seus clientes, que passam a ser aqueles que se encaixam nos limites do financiamento habitacional) vão produzir. De outro, a manutenção e o crescimento da lucratividade advinda da produção da habitação social de mercado depende da canalização do fundo público, tanto para o financiamento da demanda como da produção.

[...]

Essa autonomia dos agentes privados representa um dos principais riscos desse tipo de política habitacional, à medida que há a ausência do controle público sobre algo que necessariamente impacta na configuração das cidades. Se apenas uma empresa é capaz de produzir vinte e cinco mil unidades em um ano, seguindo apenas três tipologias habitacionais, em mais de setenta cidades brasileiras, imaginemos o potencial impacto urbano se somarmos com a produção das outras quinze empresas, que atuam de forma semelhante.¹⁹

Todas essas dimensões da heteronomia – econômica, institucional e produtiva – não se apresentam de forma isolada, mas articulam-se como partes de um mesmo processo histórico. Na produção da habitação de interesse social, tais camadas se entrelaçam: o controle financeiro define o modelo institucional, e ambos reforçam a alienação do trabalho no canteiro, resultando em moradias que não atendem às reais demandas dos futuros moradores.

¹⁹ SHIMBO, 2012, p. 345.

O resultado é um sistema em que a promessa de direito à moradia convive com a reprodução das estruturas de dependência e desigualdade, dificultando a emergência de práticas autônomas e emancipatórias na produção do espaço habitado. Apesar de esse ser o cenário predominante no Brasil, a *autogestão institucionalizada* vem se apresentando, desde os anos 80, como uma alternativa que pode responder, em alguma medida, a esses problemas. Essa potência se dá, principalmente, pela centralidade dos beneficiários na gestão do empreendimento, que acontece na forma de atuação direta nos processos de tomadas de decisões a respeito do projeto e construção de suas habitações. É possível afirmar que, no contexto autogestionário, os beneficiários encontram mais possibilidades de exercer sua autonomia, em contraponto à situação de típica heteronomia descrita anteriormente. Por fazer esse contraponto, é possível apontar para uma tendência da prática autogestionária em atenuar a influência dos interesses do setor privado no produto e no processo de produção das moradias realizadas no âmbito dessas políticas públicas em específico.

Apesar do espaço formal para exercício da autonomia dos beneficiários que é possibilitado pelos programas habitacionais autogestionários, é importante considerar que a autonomia é constituída tanto pelo direito quanto pela capacidade de se estabelecer e praticar as próprias leis. Esses dois aspectos são complementares e se desenvolvem de forma assíncrona:

A capacidade é algo como a lucidez e a coerência para refletir, criar e rever formas de conduta e interação, em lugar de apenas reproduzi-las de instâncias externas. Já o *direito* de se autogovernar equivale ao reconhecimento da autonomia por essas mesmas instâncias externas.²⁰

Embora a autonomia possa ser formalmente reconhecida em determinados arranjos institucionais, sua efetivação não depende apenas da existência de dispositivos legais ou programáticos. Ela está profundamente relacionada à constituição dos sujeitos e às condições históricas e sociais que moldam suas capacidades de ação e reflexão.

Considerando o contexto neoliberal atual em que essas práticas se inserem, complexifica-se a tarefa de entender a capacidade de autonomia. Autonomia vem da junção de “auto” (si mesmo) e “nomos” (lei), ou seja, da lei de si mesmo. Sendo assim,

²⁰ KAPP, S. Casa alheia, vida alheia: uma crítica da heteronomia. VIRUS, São Carlos, n. 5, 2011, p. 4. Disponível em: <http://www.nomads.usp.br/virus/virus05/?sec=3&item=2&lang=pt>. Acesso em: 30/09/2025

seria fundamental a separação entre aquele que elabora suas próprias leis da e sua externalidade, o outro, o *hetero*. Essa separação tem se tornado cada vez menos nítida, se colocamos sob uma perspectiva histórica o sujeito ocidental moderno.

Os pesquisadores franceses Pierre Dardot e Christian Laval desenvolvem a ideia de que o sujeito ocidental, por muito tempo, pode ser considerado um “sujeito plural”, vivendo sob “regimes normativos e registros políticos que eram ao mesmo tempo heterogêneos e conflituosos”. Isso se traduzia em certa independência entre as diversas esferas da vida em sociedade, uma “independência relativa das instituições, das regras, das normas morais, religiosas, políticas, econômicas, estéticas e intelectuais”.²¹

A divisão entre essas esferas não é estática e as relações de força e estratégias políticas manifestavam-se na mobilidade das fronteiras entre elas. Mas, com o avançar do tempo, essa divisão vai se dissolvendo. Um passo inaugural no sentido da construção do “sujeito unificado” que encontramos na contemporaneidade neoliberal, foi a fabricação do “sujeito produtivo”, fruto da sociedade industrial. O sujeito produtivo é um resultado da expansão da lógica das relações mercantis para as relações sociais, que não teve sucesso sem a implantação de estratégias. À essa “estratégia sem estrategistas” os autores Dardot e Laval referenciam Foucault para esclarecer que foram utilizados *dispositivos de eficácia*: “um arranjo de processos de normatização e técnicas disciplinares”. Esses dispositivos teriam sido empregados para que os sujeitos se convertessem à sociedade mercantil. Somente assim, engendrou-se um sujeito que, não só era governado por um poder produtivo, mas era as engrenagens deste, sendo “não só um trabalhador, mas o sujeito que, em todos os domínios de sua vida, produz bem-estar, prazer e felicidade”²².

No entanto, ainda se preservava alguma heterogenia na subjetividade daquele sujeito. O utilitarismo, segundo os autores, apesar da pretensão homogeneizante, não deu conta de se impor como a “única doutrina legítima”. Assim, como expressão da rejeição dessa homogeneização do sujeito produtivo “no final do século XIX, surgiram considerações “sociais”, de direitos “sociais” e políticas “sociais” nas relações

²¹ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. A nova razão do mundo. Boitempo editorial, 2017.

²² *Ibid.*, p. 325.

econômicas que limitaram seriamente a lógica acumuladora do capital”.²³ Em oposição a essa preservação da pluralidade, fortalece-se a construção do sujeito neoliberal, que pretende arrematar o projeto de homogeneização da subjetividade do homem a partir da modelação da sociedade pela lógica empresarial.

A *governamentalidade* é um termo introduzido por Michel Foucault, e referenciado por Dardot e Laval²⁴, para descrever uma grade de análise da “maneira pela qual se procura conduzir a conduta dos homens”.²⁵ Essa mentalidade mobiliza um conjunto de técnicas, dispositivos, normas e racionalidades para orientar o modo de agir e pensar dos indivíduos e das coletividades que se formam a partir deles. Dardot e Laval se aprofundam na teoria da governamentalidade neoliberal, salientando que ela não consiste, ao contrário do que é comumente difundido, na ausência de intervenção por parte do Estado. Na realidade há a intervenção ativa e constante do Estado para criar e manter uma ordem de concorrência, que, por sua vez, serve de princípio de legitimação e regulação para o próprio Estado.

Mas a governamentalidade neoliberal – ou a nova razão do mundo – vai além de uma estratégia restrita às práticas estatais, com o objetivo de controlar os indivíduos. É fundamental o entendimento de sua profundidade a partir da ideia de subjetivação, processo pelo qual produz-se indivíduos que adotam para si a lógica de competitividade e produtividade, o “empresário de si mesmo”. Esse indivíduo neoliberal passa a gerir a própria vida como uma empresa, ele

não procura apenas projetar-se no futuro e calcular ganhos e custos como o velho homem econômico, mas que procura sobretudo trabalhar a si mesmo com o intuito de transformar-se continuamente, aprimorar-se, tornar-se sempre mais eficaz²⁶

A competição, a eficiência, o mérito, são princípios que, agora, orientam a vida em todas as esferas, pavimentando o caminho para que não haja distinção entre os *objetivos do poder de governo e do mercado* e o *desejo* dos sujeitos.

Desse modo, injunge-se o sujeito a conformar-se intimamente, por um trabalho interior constante, à seguinte imagem: ele deve cuidar constantemente para ser o mais eficaz possível, mostrar-se inteiramente envolvido no trabalho, aperfeiçoar-se

²³ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 326

²⁴ *Ibid.*

²⁵ FOUCAULT, Michel. Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979). Tradução de Eduardo Brandão; revisão de Claudia Berliner. São Paulo: [Editora], 2008. Aula de 7 de março de 1979, p. 258

²⁶ DARDOT; LAVAL, *op. cit.*, p. 333

por uma aprendizagem contínua, aceitar a grande flexibilidade exigida pelas mudanças incessantes impostas pelo mercado. Especialistas em si mesmo, empregador de si mesmo, inventor de si mesmo, empreendedor de si mesmo: a racionalidade neoliberal impele o eu a agir sobre si mesmo para fortalecer-se e, assim, sobreviver na competição.²⁷

Essa redefinição do sujeito parece estimular discursos sobre autonomia, liberdade e participação enquanto, na realidade, redefine esses termos em relação aos significados que assumiram nos contextos das lutas democráticas e emancipatórias do século XX, quando evocavam práticas coletivas de autogoverno, solidariedade e ação comum. No contexto neoliberal, esses vocábulos são reconfigurados dentro de um horizonte individualizante, em que a liberdade passa a significar autoempreendimento, a autonomia torna-se autogestão de si, e a participação reduz-se à responsabilidade individual pelo próprio desempenho. Como observa Kapp, “*vocábulos como democracia, autonomia e participação têm sido cada vez mais encaixilhados numa matriz essencialmente conservadora*”.²⁸ Nota-se que as referências à ideia de autonomia e participação, no contexto do discurso neoliberal do sujeito, não se referem a essa ação de forma coletiva – ao menos não a partir de uma ideia de colaboração entre diferentes – e, sim, num sentido de investimento e esforço individual.

Sendo assim, não deve ser descartado que, mesmo com relativa independência do Estado e do mercado e com pretensões emancipatórias, as práticas de autogestão podem acabar reproduzindo, ainda que involuntariamente, os mesmos padrões de eficiência e produtividade empresariais. Ou seja, elas não estão imunes a esses padrões que consideramos, a priori, externos. Isso ocorre porque tais padrões encontram-se hoje profundamente internalizados nas práticas e expectativas dos próprios sujeitos, e não apenas impostos por instâncias externas.

Em síntese, evidencia-se aqui a ambiguidade e dificuldade em analisar a prática da autogestão na contemporaneidade. Historicamente, como veremos no capítulo seguinte, a autogestão foi construída com forte centralidade na ideia de *autonomia dos autogestores* que, hoje, é categoria de análise muito complexa, pelos motivos anteriormente expostos. Na prática, ainda assim, a centralidade dos futuros

²⁷ DARDOT; LAVAL, 2016, p. 333

²⁸ KAPP, 2011, p. 3

moradores, organizados em entidades, nos programas públicos de autogestão, tem preservado espaços notáveis de formação política, invenção coletiva e fortalecimento comunitário, que merecem atenção e investigação, como será visto nos capítulos a seguir. Encontram-se, apesar dos percalços, elementos que desviam da razão neoliberal, principalmente a partir de princípios de colaboração. Falar sobre autonomia e heteronomia nesse contexto é tarefa complexa, com a qual tentarei lidar nos próximos capítulos.

3 AUTOGESTÃO EM TRANSFORMAÇÃO: SINDICATOS, MOVIMENTOS SOCIAIS, COOPERATIVAS, ENTIDADES ORGANIZADORAS

Alain Guillerme e Yvan Bourdet²⁹, escreveram em 1975 em “Autogestão: Uma mudança radical”, que havia naquele momento um emaranhado de práticas que se davam sobre a “palavra de ordem” de “autogestão”. Para os autores, uma espécie de moda vigente colaborava para a generalização do uso da palavra, resultando em uma confusão a respeito do seu significado. Em função desse problema, desenvolvem um estudo da autogestão, analisando movimentos operários e suas práticas naquele momento, com o objetivo de delinear de forma mais clara os aspectos autogestionários presentes ou ausentes, a partir de uma definição do que consideram a autogestão

Os primeiros capítulos da obra dos autores franceses se atêm a delimitação teórica rigorosa da definição de autogestão. Uma das formas como fazem isso é a partir da comparação com outros termos que orbitam o mesmo universo. Termos estes que, diga-se de passagem, seguem povoando os discursos e análises sobre diversas práticas nos campos de atuação, incluindo o de assessoria técnica em arquitetura e urbanismo. Todo esse universo está referenciado no cenário dos movimentos operários, passando por balizas teóricas, sobretudo marxistas, e análises de experiências passadas ou contemporâneas aos autores, como os casos da Iugoslávia e da Argélia. Assim, Guillerme e Bourdet apresentam a *participação, co-gestão, controle operário e cooperativa*, nessa ordem, construindo uma escala progressiva de práticas que avançam rumo ao que eles definem como a *autogestão* de fato.

A escala construída pelos autores está fortemente pautada pelo grau de questionamento da estrutura de funcionamento tipicamente capitalista das empresas e, por consequência, de todo o tecido social contido em cada tipo de experiência. Na definição de *participação*, os autores evidenciam como ela é convenientemente

²⁹ GUILLERM, Alain; BOURDET, Yvon. Autogestão: uma mudança radical, 1976

concedida pelo patronado aos operários em função das “dificuldades tecnológicas do trabalho em cadeia”³⁰. Nesse caso, a participação dos operários não qualificados coloca-os em “situação de optar eles próprios por colaborar com uma empresa sem que se sintam “instrumentalizados” em todos os seus gestos”³¹. Assim, essa prática, para os autores, se mostra como uma integradora dos trabalhadores ao sistema capitalista, se afastando substancialmente da ideia de autogestão, que teria como base uma proposta que vem na direção oposta: a destruição e criação de uma organização diferente do capitalismo.

Avançando nas comparações, a *co-gestão*, para Guillerm e Bourdet oferece para os operários maior espaço de intervenção. Nesse caso, os operários deixam de apenas colaborar para ter, de fato, voz deliberativa. Entretanto, esse espaço seria ocasionado apenas dentro de esferas delimitadas - os conselhos administrativos – nos quais os operários teriam seus representantes que, por sua vez, exerceriam esse poder de compartilhar a gestão das empresas. Assim, a cogestão seria uma espécie de negociação, na qual patrões e operários estão igualmente interessados no desenvolvimento econômico da empresa. Aos olhos revolucionários, este seria “um exemplo típico de “colaboração de classe” que favorece o inimigo³²”, pois não impõem ações ou prejudicam o patronado. É muito mais revolucionária nesse sentido a ideia de *controle operário*. Nesse caso, os operários impõem suas condições de forma mais conflituosa, sem negociação. “Assim, “se autogestionaram” mais autenticamente do que quando deviam “partilhar” o poder de decisão com o patronato”. No entanto, ainda não questionam as estruturas de funcionamento e não apontam, portanto, para a reelaboração do modelo de trabalho assalariado ou do papel de dirigente dos capitalistas.

Por fim, a *cooperativa* é apresentada como elemento fundamental, a *generalização* de seu sistema significaria a autogestão. Ela seria uma unidade produtiva de propriedade e gestão dos próprios trabalhadores, de forma associada. Na cooperativa, referenciando Marx, “os trabalhadores são o seu próprio capitalista, isto é, utilizam os meios de produção em lugar do valor do próprio trabalho”.³³ No entanto, isoladamente,

³⁰ GUILLERM; BOURDET, 1976, p. 21

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, p. 25

³³ MARX, Karl, 1894, apud GUILLERM, Alain; BOURDET, Yvon, 1976, p. 28.

seu potencial revolucionário pode ser facilmente esvaziado. Os autores explicam que as cooperativas, como iniciativas ilhadas no sistema capitalista, sofrem com as

lei anárquicas de concorrência que não impedem “acordos” com vistas a estrangular os mais fracos. A necessidade, por exemplo, de comprar “a seu preço” as matérias-primas e de penetrar nos “circuitos comerciais” teria causado facilmente “a demonstração” do fracasso da empresa dos trabalhadores associados³⁴

Tampouco seria a autogestão a mera multiplicação da cooperativa em substituição às empresas, mantendo um Estado que exerce, ainda, controle por meio de instâncias hierarquizadas como exército, tribunais, polícia etc. Com *generalização* das cooperativas, os autores visam a substituição do funcionamento da sociedade em sua totalidade. Em síntese, a autogestão, para Guillerm e Bourdet seria:

Outra organização nacional (ou, melhor ainda, uma federação de nações de vocação mundial) que suprime o capitalismo e o estatismo em benefício de um conjunto autogestionado de cooperativas igualmente associadas segundo um plano elaborado pela soma de necessidades e desejos.³⁵

É notável que toda a distinção de termos para chegar em uma definição estrita da autogestão é diretamente pautada pela experiência operária. Isso porque a autogestão não é uma invenção teórica posterior às ações de luta e, sim, um fruto dessas ações. A própria palavra *autogestion*, aparece pela primeira vez nos dicionários e enciclopédias franceses somente no início da década de 60. Alain Guillerm e Yvan Bourdet explicam que o surgimento da palavra é uma tradução literal do termo *samoupravlje*, que era como se auto intitulava o regime iugoslavo de Felipe Tito entre 1950 e 1965. A experiência gerou discussões na Europa, fazendo com que surjam os primeiros registros da palavra.

O regime político iugoslavo, comandado por Josep Tito, é o caso mais comumente relatado como um marco da autogestão. Sua implantação ocorreu após a ruptura entre a República Iugoslávia e a União Soviética, na tentativa de Tito de implantar um “socialismo autônomo” que se diferenciava tanto do capitalismo ocidental quanto do socialismo soviético centralizado. O *samoupravlje* – palavra que deu origem a livre tradução em francês *autogestion* – era uma espécie de gestão social direta, na qual

³⁴ GUILLERM; BOURDET, 1976, p. 30

³⁵ *Ibid.*

cada empresa era administrada pelos seus trabalhadores e o planejamento econômico era descentralizado.

Na prática, as empresas autogestionadas iugoslavas funcionavam com a composição de um Conselho Operário, órgão máximo de decisão, composto por representantes eleitos pelos trabalhadores. Nessa instância eram aprovados os planos de produção, o uso dos lucros, salários e investimentos internos. O diretor da empresa era nomeado e poderia ser destituído pelo Conselho Operário e havia assembleias periódicas para votação e tomadas de decisões.

Guillerm e Bourdet consideram a autogestão iugoslava um tanto quanto “falsa”. Na perspectiva deles, há uma descentralização econômica que caminharia no sentido da autogestão, mas que vai de encontro com a dominação política e ideológica do partido governante (Liga dos Comunistas). Acrescenta-se a essa questão, a criação de um “mercado socialista”, a partir da regulação do Estado, que acabou por incentivar a competição entre as empresas autogestionadas. Outros autores trazem visões mais otimistas do regime iugoslavo, mas sempre reconhecendo suas limitações. Muitos alegam haver avanços na construção de um caminho entre o capitalismo e o socialismo soviético, mas, como Guillerm e Bourdet também apontam, são recorrentes as menções às falhas na tentativa de conciliar a autogestão com o mercado.

A partir desse resgate histórico da autogestão, é possível complexificar a análise do caso de Contagem, no capítulo seguinte. É fato que há diferenças substanciais entre o que estava no horizonte da proposta original de autogestão - como é colocada por Guillerm e Bourdet –, o que foi praticado nos casos dos movimentos operários e o que está em jogo atualmente nas práticas das políticas públicas que evocam a mesma palavra de ordem. O objetivo é consolidar a compreensão do percurso histórico, que é permeado de tensões e disputas políticas, que cria formas, mas preserva os mesmos termos. Tudo isso interessa para compreender as possibilidades da autogestão no campo da habitação atual.

3.1 Da luta operária aos movimentos sociais urbanos

Desde sua origem, a ideia de autogestão seguiu acompanhando os movimentos e lutas que se posicionavam, de forma mais ou menos radical, em oposição ao sistema

capitalista e à forma hierárquica de seu funcionamento, que gera alienação e desigualdade. No início, essas práticas estiveram mais fortemente vinculadas ao ambiente de trabalho e à organização operária, nas quais a autogestão era concebida como alternativa ao controle capitalista dos meios de produção. Com o passar das décadas, contudo, o conceito se desloca do campo das lutas essencialmente de classe para abranger as pautas urbanas e comunitárias, acompanhando as transformações mais amplas dos movimentos sociais ao longo do século XX.

Nos estudos sobre os movimentos sociais no Ocidente, observa-se a passagem de um paradigma predominantemente classista e econômico, fortemente influenciado pelo marxismo, para uma abordagem cultural e cotidiana. Até os anos 1960, a mobilização coletiva era compreendida como expressão da luta de classes, tendo a classe operária como sujeito histórico central. A partir das décadas de 1960 e 1970, entretanto, novos atores e valores (mulheres, jovens, grupos étnicos, ambientalistas) passam a protagonizar a cena política, ampliando o repertório de reivindicações para além das questões materiais. As lutas passam a incorporar valores de autonomia, identidade, reconhecimento e qualidade de vida, marcando a transição para formas de ação que se expressam também no cotidiano e na esfera privada.³⁶

Na América Latina, esse processo assume particularidades marcadas por uma longa experiência de resistência às formas de dominação política e econômica, devido a recorrência de regimes autoritários. Como observa Maria da Glória Gohn:

a cultura política latino-americana se transformou neste período, ganhando aspectos novos, baseados numa visão de direitos sociais coletivos e da cidadania coletiva de grupos sociais oprimidos e/ou discriminados³⁷

Essa transformação rompeu, em parte, com a “clássica cultura política de aceitação da dominação, de trocas de favores e de espera de imobilidade da sociedade diante de um Estado tido como todo-poderoso”.³⁸

No Brasil, tais transformações se materializaram nas lutas urbanas que emergem entre o final dos anos 1970 e o início dos anos 1980, centradas na conquista de bens coletivos e condições básicas de sobrevivência, como moradia, terra, infraestrutura e

³⁶ GHON, Maria da Glória. Teoria dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos, 2000.

³⁷ GHON, 2000, p. 232

³⁸ *Ibid.*

acesso a serviços públicos. Essas mobilizações manifestaram-se em associações de bairro e comunidades de base ligadas à Igreja Católica e à Teologia da Libertação, que desempenharam papel fundamental na formação de lideranças e na politização das demandas populares.

Contudo, o cenário muda ao longo dos anos 1980. Como observa Gohn “os movimentos sociais no Brasil passaram, no plano da atuação concreta e no plano das análises deles feitas, da fase do otimismo para a perplexidade e, depois, para a descrença”. As causas dessa mudança foram múltiplas: alterações nas políticas públicas, a ampliação das práticas participativas e o crescimento do associativismo institucional, que “cresceu muito em termos numéricos ao longo dos anos 80, absorvendo grande parte da parcela dos desempregados do setor produtivo privado”. O surgimento de grandes centrais sindicais e entidades aglutinadoras, especialmente no setor da moradia, ampliou a visibilidade do tema urbano, mas o processo mais marcante, segundo a autora, foi “o surgimento e o crescimento [...] das ONGs – Organizações Não Governamentais”³⁹, que passaram a intermediar a relação entre Estado e sociedade civil.

Então, nos anos 80 e 90, fica marcada uma efervescência e, ao mesmo tempo, mudanças significativas no bojo dos movimentos urbanos brasileiros. Gohn relata uma espécie de profissionalização e institucionalização do papel dos militantes, que “deixaram de atuar movidos principalmente por ideologia e engajamento político direto” gerando:

uma distância entre as lideranças e as bases populares, ao mesmo tempo em que os dirigentes se aproximaram de ONGs e se dedicaram à elaboração de pautas e participação em encontros nacionais e internacionais.⁴⁰

Com a ascensão do Partido dos Trabalhadores a cargos executivos e parlamentares, principalmente na esfera municipal, no final dos anos 1980, houve uma nova orientação: buscou-se capacitar tecnicamente as lideranças populares para atuarem na gestão pública local, o que levou a um período intenso de reflexão e formação sobre o poder local, já que muitos ex-dirigentes de movimentos passaram a ocupar cargos no Estado. Também foi, e continua sendo, sob governos ou em atuações

³⁹ GHON, 2000, p. 231

⁴⁰ *Ibid.*, p. 286

parlamentares do Partido dos Trabalhadores que se consolidaram as principais políticas públicas de autogestão habitacional no país. Esse aspecto retoma e evidencia a relação íntima, ainda existente, entre a autogestão e o movimento sindicalista dos trabalhadores. Esse vínculo histórico revela a ambiguidade que caracteriza a autogestão recente: por um lado, representa a institucionalização de práticas populares no interior do Estado; por outro, busca manter sua raiz contestatória e emancipatória. Essa ambiguidade se reforça pelo caráter “ilhado” das experiências autogestionárias, que, como apontam Maurício Sardá e Henrique T. Novaes:

Sendo o capitalismo um sistema integrado em escala mundial, as experiências autogestionárias no interior desse modo de produção defrontam-se com vários obstáculos ao seu desenvolvimento, dentre os quais destacamos: o isolamento econômico, que implica o estabelecimento de relações com o mercado; a questão tecnológica, que permite apenas o desenvolvimento das relações sociais de produção capitalistas; o Estado, cujo fundamento legalista procura enquadrar essas experiências nas normas jurídicas capitalistas.⁴¹

Nos anos 1990, o debate sobre a autogestão e as relações entre movimentos e Estado se intensifica, produzindo dissidências internas aos movimentos sociais. Segundo Felipe Drago “inicia-se um debate sobre as possibilidades de efetiva promoção de transformações sociais quando as ações dos movimentos [...] começavam a se voltar para a cooperação com o Estado”.⁴² Nesse contexto, surge o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), em contraposição à União Nacional por Moradia Popular (UNMP)⁴³. Enquanto o MNLN criticava a cooperação, entendendo-a como cooptação, a UNMP defendia a institucionalização das pautas de moradia por meio de políticas públicas.

No entanto, essa dissidência interna não deve ser entendida como uma divisão rígida. Ela não estabelece que os movimentos sociais se dividem, a partir desse momento, entre aqueles que se dedicam às ações contra o Estado e aqueles que se dedicam as

⁴¹ SARDÁ, Maurício; NOVAES, Henrique T. O sentido histórico da autogestão. *Gestão pública e sociedade: Fundamentos e políticas públicas de economia solidária*, v. 2, p. 153-186, 2012, p. 172.

⁴² DRAGO, F.; DO LAGO, L. C. Programa Crédito Solidário: Avanços em direção à autogestão ou cavalo de Troia dentro das “muralhas” do confronto político. In: *Autogestão habitacional no Brasil: Utopias e contradições*, 2012, p. 56.

⁴³ Saliento a importância da UNMP no histórico de consolidação das políticas de autogestão habitacional no Brasil. Sua história de formação está intimamente ligada ao processo de mobilização para a coleta de um milhão de assinaturas para o primeiro projeto de lei de iniciativa popular do Brasil, que futuramente daria origem ao Sistema, Fundo e Conselho Nacional por Moradia Popular (Lei nº 11.124/2005).

ações em cooperação com o Estado – dentro das quais se encaixariam aquelas por dadas por meio de políticas públicas relacionadas à autogestão. As estratégias podem variar e até serem conciliadas, tudo depende das condições políticas específicas de cada caso. Como analisa Gohn, “a relação dos movimentos sociais com o Estado sempre variou em função de objetivos estratégicos e das articulações mais amplas dos próprios movimentos sociais”. Durante o regime militar, ser contra o Estado era uma estratégia de resistência unificada; com a redemocratização:

a relação mudou e ocorreu uma divisão entre os movimentos: alguns apoiando e outros continuando a luta contra o governo constituído, articulados às redes que fazem oposição ao novo status quo. Isto não significa que estes últimos não interajam com o mesmo, ao contrário. Pressionam o tempo todo para participar, para ser incluídos, diante da situação de exclusão que vivenciam. ⁴⁴

Assim, a crítica e a negociação convivem: os movimentos alternam momentos de confronto e de cooperação, preservando uma lógica de resistência que nasce da exclusão e da luta pela democratização do Estado.

De fato, nesse momento de redemocratização, diversificam-se as lutas e consequentes conquistas por espaços institucionais estatais de diversas naturezas. Bonduki ilustra a diversidade de propostas, além da habitação:

[...] conselhos populares de saúde; tentativas de interferência nos orçamentos municipais; reivindicações dos movimentos populares e sindicais para controle de uso do FGTS, PIS e Pasesp; Movimento Unificado de Favelas propondo projeto de lei que garanta a concessão do direito real do uso da terra; movimentos ecológicos e de bairros fiscalizando a legislação do uso do solo e depredação do meio ambiente e formulação de programas públicos, por entidades ou movimento sociais, a serem autogeridos pelos usuários.⁴⁵

Como demonstra a professora e arquiteta e urbanista Giselle Mascarenhas, as ocupações urbanas desempenharam papel fundamental nesse processo:

A luta coletiva por moradia em São Paulo (e também em outras capitais, como Belo Horizonte) vai se desdobrar então em duas formas de ação concretas dos movimentos sociais: *as ocupações de terra e as pressões populares na reivindicação de financiamento e programas para produção de moradias*. As primeiras ocupações de terra surgem já em 1981 [...] As ocupações [...] devem também ser compreendidas como processos de territorialização que afirmam práticas espaciais insurgentes, práxis, ou “poder popular”, contra o poder opressor

⁴⁴ GHON, 2000, p. 233.

⁴⁵ BONDUKI, Nabil Georges. Habitação & autogestão: construindo territórios de utopia, 1992, p. 31.

do Estado. É essa práxis dos movimentos sociais e de seus apoiadores que vai caracterizar todo o período entre o fim dos anos 1970 e a década de 1980.⁴⁶

É nesse cenário que as pautas da autogestão emergem como alternativas para enfrentar o déficit habitacional, alinhadas a efervescência da ideia de democratizar a gestão urbana daquele momento. A partir da eleição de representantes apoiados pelos movimentos sociais em 1983 e eleições seguintes, foram gestadas experiências de autogestão habitacional pioneiras, nas quais a figura estatal que provia os recursos financeiros e técnicos e ditava as regras eram, sobretudo, as prefeituras municipais. Estas anteciparam e ensaiaram políticas que, nos anos 2000, seriam incorporadas em programas federais como o Programa Crédito Solidário e, posteriormente e vigente até hoje, o Minha Casa Minha Vida - Entidades, consolidando o campo da autogestão habitacional como um importante legado das lutas urbanas brasileiras.

3.2 De cooperativas às associações sem fins lucrativos – início da institucionalização da autogestão no Brasil

Um pouco antes da autogestão surgir como uma pauta dos movimentos de luta por moradia, antes ainda do período de redemocratização, nos anos 1970, as políticas habitacionais promovidas pelo BNH já era alvo de críticas. Essas críticas se relacionavam a produção habitacional em massa, a partir de um processo heterônimo como era o dos programas do BNH. Uma das principais correntes de críticas sobre a produção habitacional naquele período, que acabava por se aplicar a prática vigente no Brasil por meio do Banco Nacional, é representada pela obra de John Turner⁴⁷. Algumas das principais críticas do autor se direcionaram ao foco excessivo do tratamento do déficit habitacional como um problema quantitativo, à exclusão dos futuros moradores do processo decisivo de construção de suas casas, ao foco no valor

⁴⁶ MASCARENHAS, 2022, p. 188 (grifo meu)

⁴⁷ Arquiteto e teórico britânico reconhecido por suas críticas à heteronomia na produção habitacional e à centralização estatal nas políticas de moradia. Defendeu a autoconstrução e o protagonismo dos moradores no processo de produção do espaço. Suas principais obras sobre o assunto são *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments* (1976) e *Freedom to Build: Dweller Control of the Housing Process* (1972, em coautoria com Robert Fichter).

de troca da moradia. Suas teorias baseavam-se no estudo da autoprodução⁴⁸ em assentamentos espontâneos localizados em países da América Latina como um contraponto aos problemas identificados por ele na produção de moradias predominante. Turner valorizava o grau de autonomia verificado no processo de produção dessas habitações, apontando que o processo era mais adequado ao atendimento das demandas dessas pessoas, quando comparado ao que vinha sendo adotado amplamente nas políticas habitacionais de larga escala, como eram as do BNH.

Na tentativa de responder essas críticas, são criados os chamados “programas alternativos”, que começaram a ser executadas pelo BNH no Brasil. Vigentes no período entre 1975 e 1984, destacam-se por apoiarem-se explicitamente na construção total ou parcial da residência a partir do esforço individual dos beneficiários, mais especificamente no uso da mão de obra mutirante. Um deles, o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), tinha como objetivo atender populações de baixa renda por meio da “implantação de conjuntos de lotes urbanizados financiando a legalização da posse da terra e fornecendo infraestrutura básica”. Ficava de responsabilidade do beneficiário a construção de sua habitação “de acordo com suas disponibilidades financeiras e prioridades individuais”⁴⁹. O programa poderia ser associado a outros, também criados pelo BNH, para a disponibilização de recursos para a construção. Uma avaliação realizada pela Fundação João Pinheiro⁵⁰, aponta para a frequente integração entre o PROFILURB e o programa FICAM (Programa de Financiamento para Construção, Ampliação e Melhoria), que financiava os materiais de construção. Existiam também outros programas públicos semelhantes, como o programa Projeto João de Barro, também

⁴⁸ Apesar de Turner utilizar o termo autoconstrução em suas obras, adoto aqui o termo autoprodução por considerar mais adequado e manter a coerência com outros momentos do trabalho. Parto das definições feitas em KAPP; CARDOSO (2013): “Autoprodução indica que os moradores gerem os recursos e tomam as decisões sobre os espaços, com pouco ou nenhum acesso a informações, suporte técnico, financiamento e intervenção do poder público. [...] Autoconstrução indica, apenas e estritamente, a participação direta dos moradores no trabalho material do canteiro, independentemente de estar combinada à autoprodução ou a outras formas de gestão.” (p. 104).

⁴⁹ FERREIRA, Marina Boaretto. Autoconstrução e autogestão habitacional no Brasil: um estudo comparativo em dois períodos: 1975-1986 e 2004-2018. *Journal of Urban Technology and Sustainability*, v. 3, n. 1, p. 51-64, 2020, p. 58.

⁵⁰ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Avaliação do PROFILURB no Brasil. Rio de Janeiro: BNH – DEPEA, 1982. 144 p.

chamado de Programa Nacional de Autoconstrução, criado em 1984, que “financiava o terreno e cesta de material para construção por mutirão em cidades de pequeno porte”.⁵¹

Embora esses programas tenham sido formulados como uma tentativa de resposta às críticas dirigidas à produção habitacional heterônoma do BNH, seu caráter efetivamente autônomo é questionável. O espaço concedido ao beneficiário para construir sua casa de acordo com seus próprios recursos revela-se menos uma abertura para a liberdade e mais um vácuo deixado pela ausência do Estado em assegurar condições materiais adequadas para a produção das moradias. Como não havia na estrutura do financiamento dos programas a discriminação do valor da mão de obra, induz-se a transferência da responsabilidade pela construção ao beneficiário sem que lhe sejam garantidos os meios necessários para realizá-la com qualidade, o que torna ilusória a noção de autonomia. Os programas do BNH se mostraram insuficientes mesmo quando há financiamento para materiais de construção, como no caso do FICAM, já que a ausência de recursos destinados à mão de obra reforça a dependência do esforço individual e familiar, reduzindo o processo à autoconstrução por necessidade, e não por escolha. Soma-se a isso a indefinição quanto à presença de assessoria técnica, recurso importante para garantir a qualidade do processo e do produto. Embora o relatório da Fundação João Pinheiro a respeito do PROFILURB aponte que, em alguns casos, a Companhia de Habitação (COHAB) tenha assumido esse papel, essa atuação se deu de forma pontual e não estruturante, revelando a fragilidade institucional e o alcance limitado da proposta de autonomia que esses programas alegavam promover.

A promoção desses programas habitacionais – tanto os “programas alternativos” do BNH, como outros que fizeram parte dessa mentalidade financiada pelo Banco Mundial – esteve muito mais associada à conveniência do uso da mão de obra gratuita dos próprios beneficiários do que a um real compromisso com a ampliação do acesso à moradia. Essa estratégia tornava a provisão habitacional mais econômica para o Estado e, ao mesmo tempo, estava de acordo com a ideologia do “sujeito empreendedor de si mesmo”: aquele que, produto da razão neoliberal, é convocado a

⁵¹ FERREIRA, 2020, p. 58.

gerir a si mesmo como uma empresa, assumindo responsabilidades que antes pertenciam ao Estado. A emergência e difusão desses programas habitacionais nas décadas de 1970 e 1980 coincidem temporalmente e reforçam ideologicamente o avanço dessa racionalidade neoliberal.

A concepção de “autogoverno local” e de “sistemas habitacionais autônomos” difundida por John Turner sofreu um deslocamento significativo ao ser apropriada na parceria com o Banco Mundial:

Isso porque a abordagem hegemônica do desenvolvimento pelo crescimento econômico, defendida pelo Banco Mundial, foi responsável por interpor uma série de contradições à emancipação e mesmo à participação em programas voltados aos países do Sul. [...] Ademais, a proposta de “autogoverno” de Turner é facilmente mobilizada pelo discurso neoliberal de maneira que sirva de justificativa para que pessoas em situação de grande vulnerabilidade social tenham que resolver seus problemas de moradia por conta própria, como se a condição de fragilidade em que elas se encontram não resultasse exatamente da desigualdade social.⁵²

Conhecidos como “mutirões institucionalizados”, essas práticas fortemente influenciadas pelas teorias de Turner, parecem ter sido mais disseminadas na região Nordeste do país, segundo Lopes e Rizek⁵³. Mas verifica-se também a ocorrência desse tipo de iniciativa em outras regiões do Brasil. É o caso, por exemplo, do “Programa de Mutirão”, desenvolvido no estado de Goiás, cuja meta ambiciosa era a construção de mil casas por dia:

[...] a partir da utilização de mutirão e de elementos pré-moldados, num processo gerido totalmente pelo poder público onde a participação das famílias se resume praticamente ao fornecimento de mão de obra. Apesar da grande repercussão obtida pela proposta à época, a experiência, talvez por sua fragilidade técnica e operacional, não evoluiu no sentido de ser incorporada como uma prática adotada no âmbito de outras gestões governamentais.⁵⁴

A aposta estatal na “mão de obra mutirante” como recurso para baratear custos e transferir responsabilidades pela produção habitacional aparece, assim, revestida de um discurso que exalta a autonomia dos indivíduos para construir suas próprias moradias conforme suas possibilidades. É frequente a confusão entre essas práticas e a ideia de a autogestão, embora, na prática, mutirão não seja sinônimo de

⁵² MASCARENHAS, 2022, p. 180

⁵³ LOPES & RIZEK, O mutirão autogerido como procedimento inovador na produção da moradia para os pobres: uma abordagem crítica, 2006.

⁵⁴ BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. Trajetória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular: 1993/1996. 2005, p. 69

autogestão. A confusão deriva, de um lado, do uso recorrente do vocabulário da autonomia no discurso oficial de ambas, de outro, da incorporação de trabalhos coletivos – dentre eles, o mutirão – também nas experiências de autogestão. No entanto, a autogestão reivindicada pelos movimentos de luta por moradia a partir da década de 1980 vai muito além da noção restrita de autonomia vinculada apenas ao emprego de mão de obra mutirante.

Essa autogestão, reivindicada pelos movimentos da década de 80, se relaciona muito mais com outra vertente, que se difundiu mais na região Sul e Sudeste do Brasil. Esta foi influenciada pela autogestão uruguaia, que desponta como uma das principais referências para a constituição do imaginário autogestionário brasileiro, que visava a autonomia em todo o processo da produção habitacional. Apesar de um percurso histórico anterior, o marco legal mais importante e difundido como o início da autogestão uruguaia é a Lei Nacional de Vivienda (Lei nº 13.728, de 1968), que consolidou um modelo de provisão habitacional fortemente articulado com as organizações sindicais do país. Essa vinculação conferiu à experiência uruguaia uma dimensão política acentuada, expressa na resistência que as Cooperativas de Vivienda exerceram durante o regime de exceção.

O modelo uruguaio teve grande repercussão, especialmente a partir do movimento cooperativista no Rio Grande do Sul e, em São Paulo, após a emblemática exibição de um filme super-8 sobre as cooperativas uruguaias pelo engenheiro Guilherme Coelho, como apontam Lopes e Rizek. Essa exibição contribuiu para difundir a ideia de autogestão entre técnicos, arquitetos e militantes paulistanos no início dos anos 1980. Em pouco tempo, a influência uruguaia alcançou outras localidades, impulsionada pelas articulações entre movimentos, acadêmicos e técnicos locais em diferentes encontros, que promoveram trocas de experiências e disseminaram o ideal autogestionário. A atuação dos mesmos agentes, principalmente técnicos, nessas diferentes localidades também contribuiu para a expansão territorial da autogestão.

Contudo, a importação do modelo uruguaio não ocorre sem percalços. O trabalho de José Baravelli ⁵⁵ aponta para a ausência de respaldo jurídico no Brasil para algumas

⁵⁵ BARAVELLI, José Eduardo. O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo. Das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha. 2006.

características que foram fundamentais para o êxito da autogestão uruguaia. A figura jurídica das cooperativas de habitação por ajuda mútua uruguaias, fundamentadas pela Ley de Vivienda de 1968, representa uma dessas características fundamentais. Baravelli explica que a legislação uruguaia permite que as famílias de baixa renda criem uma empresa – a cooperativa – desvinculada da construção civil e “tenham uma nova opção de acesso ao crédito habitacional ao invés do consumo subsidiado”.⁵⁶ As cooperativas de produtores habitacionais de ajuda mútua deviam:

criar segundo princípios cooperativistas uma empresa que é uma união de força-de-trabalho ao invés de uma união de capacidade de consumo e através dela formalizar o financiamento estatal, obter em seu nome terra urbana, comprar insumos e contratar o assessoramento técnico previsto em lei, além da mão-de-obra especializada que esta determinar. As mesmas famílias, isoladamente, não poderiam assumir nenhuma destas responsabilidades e ficariam relegadas a uma política compensatória.⁵⁷

Por meio dessas cooperativas, as famílias de baixa renda acessavam recursos de um fundo específico, criado pela mesma lei. Este fundo “permanece fora do campo de atuação de empreiteiras e chega até às demais empresas que constituem o setor da construção civil de forma muito filtrada”.⁵⁸ E as equipes de assessoria deveriam se organizar em forma de uma figura jurídica sem fins lucrativos o que. Tudo isso contribuiu para o afastamento do cooperativismo uruguaio do campo de atuação das empreiteiras.

No Brasil, a situação é bastante diferente. Baravelli, argumenta que a legislação brasileira do cooperativismo restringiu fortemente a autonomia das cooperativas e impediu o desenvolvimento de um cooperativismo popular. Segundo ele, a lei consolidou um modelo voltado aos grandes produtores e empreendimentos empresariais. Destaca-se a “inadequação dos instrumentos normativos” para orientar as cooperativas populares urbanas e de trabalho, visto que a legislação foi pensada para o cooperativismo agrícola empresarial e agroexportador, refletindo a ideologia liberal e o desconhecimento dos operadores jurídicos sobre outras formas de organização econômica. No meio habitacional, a trajetória das cooperativas durante a atuação do BNH foi de pouca autonomia também. Naquele contexto, elas ficaram

⁵⁶ BARAVELLI, 2006, p. 65.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

reduzidas a meros agentes operadores promotores da política e, ao final dos processos, estas eram dissolvidas e os contratos de financiamento individualizados. Assim, encontra-se uma alternativa no Brasil, que é adotada nos primeiros empreendimentos autogestionários em São Paulo, que é a constituição de “associação comunitária de construção”, que são associações sem fins lucrativos.

A constituição das associações sem fins lucrativos foi a alternativa possível no contexto dos anos 80 e é, até hoje, a prática recorrente para acesso às políticas públicas de autogestão. Por isso deve-se destacar que ela limita a capacidade econômica e a autogestão plena das iniciativas habitacionais. O direito privado brasileiro distingue fundamentalmente entre “associação” e “cooperativa”. As cooperativas são sociedades civis reguladas por legislação própria e autorizadas a exercer atividades econômicas: formar capital social, remunerar cargos e distribuir excedentes financeiros. Já as associações são entidades sem fins lucrativos, impossibilitadas de constituir capital social ou obter crédito junto a instituições financeiras. Por isso, as associações sofrem com algumas limitações, quando comparadas com as cooperativas:

Tudo que pode ser propriedade da associação é imobilizado como patrimônio na forma de doações, fundos e reservas. Seus integrantes podem ser reembolsados por despesas realizadas no desempenho de seu cargo, mas nunca remunerados, e todo excedente financeiro deve ser incorporado como bens da associação.⁵⁹

Outra distinção fundamental entre a autogestão uruguaia e a brasileira se dá na questão da propriedade. No Uruguai, a propriedade coletiva da cooperativa tem uma função essencialmente prática. Após o fim do processo de conquista do recurso financeiro e execução das obras, a propriedade do conjunto de moradias é transferida para as cooperativas. Cada membro da cooperativa possui um direito de uso da unidade habitacional sem limite de tempo e transmissível por herança, desde que se mantenha como associado. Caso se desassocie, recebe um valor correspondente a sua cota do capital da cooperativa, e não o valor de mercado do imóvel. Essa estrutura garante a permanência da pessoa jurídica da cooperativa após o fim desse processo, pela sua função de regulação da ocupação e transmissão das moradias. Além disso, possibilita um tratamento solidário da inadimplência, já que o devedor é a própria

⁵⁹ BARAVELLI, 2006, p. 84

cooperativa e não o indivíduo, permitindo, por exemplo, que fundos coletivos administrado pela cooperativa auxiliem famílias em dificuldade. Em suma, a estrutura jurídica da cooperativa que permanece durante e após a construção do empreendimento parece contribuir fortemente com a consolidação da lógica de coletividade dentro desses empreendimentos habitacionais.

No caso brasileiro, a figura jurídica da associação comunitária de construção acaba não oferecendo a mesma segurança nem os mesmos mecanismos de redistribuição e solidariedade. Como o patrimônio de uma associação sem fins lucrativos não pode ser dividido entre seus membros, os associados não possuem direitos proporcionais à sua participação nem garantia de posse sobre as moradias. Além disso, os financiamentos concedidos pelo Estado, seja na época do SFH (Sistema Financeiro de Habitação), seja nos casos mais recentes pelo FDS (Fundo de Desenvolvimento Social), que subsidia o PMCMV-E, sempre são realizados individualmente, diretamente com cada beneficiário. Por isso, ao fim da obra, a associação frequentemente se dissolve, doando seus bens a outras entidades sem fins lucrativos.

Mesmo durante o tempo em que estiver ativa promovendo um mutirão habitacional, a associação não tem qualquer obrigação em relação a uma família que saia do quadro associativo, seja por desistência ou substituição. O trabalho que esta família realizou não produz direitos em relação à entidade coletiva, o que prejudica as tentativas de modernizar a noção de trabalho do mutirão, pois ele continua sendo uma doação por parte dos trabalhadores.⁶⁰

Assim, as condições institucionais dadas pelo Estado levam ao engendramento de uma relação com o trabalho coletivo dos autogestores em que não há reconhecimento jurídico ou econômico. Enquanto nas cooperativas uruguaias o trabalho do cooperado é computado como contribuição para o capital social da cooperativa, nas associações não há nem mesmo a possibilidade da constituição de capital social. Com isso, se um associado deixa o grupo antes da conclusão da obra, não há previsão legal para que ele receba qualquer compensação proporcional ao tempo, esforço ou recursos que empregou. Economicamente, não há registro contábil, reembolso ou equivalência em capital social que reconheça o trabalho autogestionário como forma de aporte. Assim, da perspectiva institucional, o trabalho coletivo – fundamento da autogestão – parece

⁶⁰ BARAVELLI, 2006, p. 85

ficar atrelado a uma ideia de doação de tempo e energia, ao qual a única motivação, no Brasil, passa a se consolidar no horizonte da conquista da casa própria.

Com a dissolução do BNH e a alteração das atribuições das instancias federativas a partir da Constituição Federal de 1988, inicia-se um momento de fragmentação das políticas habitacionais no território brasileiro. Isso se deu por uma espécie de recuo por parte do governo federal nas políticas habitacionais, favorecendo que a atuação dos municípios nessa esfera se torne ao mesmo tempo “maior e mais sobreposta à atuação das companhias de habitação estaduais e dos programas de moradia que a União conseguia manter de forma errática até a criação do atual Ministério das Cidades”.⁶¹

Esse contexto, somado a emergência das ideias da autogestão uruguaia, marcam a inauguração de um cenário de empreendimentos habitacionais autogestionários institucionalizados promovidos ou apoiados por governos municipais. A princípio, ocorreram experiências menos estruturadas institucionalmente, em que os municípios, apesar de fornecer os recursos, não tinham essa prática estruturada por um programa oficial. As experiências em São Paulo foram pioneiras nessas práticas, entre 1981 e 1988. Em 1981, delegados uruguaiois apresentaram a experiência das cooperativas uruguaiois no simpósio realizado no Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT). No ano seguinte, famílias mobilizadas negociaram com a COHAB-SP a utilização de parte da gleba de Vila Nova Cachoeirinha e fundaram a Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha. Em setembro de 1982, as famílias construíram uma casa-modelo para comprovar a viabilidade técnica e econômica da construção por ajuda mútua, superando resistências institucionais e garantindo o a conquista dos recursos para aquele que se tornaria, em 1983, o primeiro empreendimento autogestionário contratado em São Paulo.

Entre 1989 e 1994, a autogestão habitacional em São Paulo passou por um processo de institucionalização marcado pela chegada de Luíza Erundina (PT) à prefeitura e pela reorganização da política municipal de habitação. Em 1989, a Secretaria de Habitação lançou o Programa de Ação Imediata, que reconhecia e priorizava a demanda organizada e retomou a utilização do Fundo de atendimento à população

⁶¹ BARAVELLI, 2006, p. 96

moradora de habitação subnormal (Funaps). Esse arranjo permitiu a expansão das experiências iniciadas nos anos anteriores, culminando no início do Mutirão Cachoeirinha Leste, em 1990, o primeiro a assumir plenamente a identidade de empreendimento autogerido e a testar soluções tecnológicas avançadas, como a pré-fabricação. Além da estrutura institucional e política favorável, importa reforçar que

Também é preciso ver que o elemento constituinte deste ponto de inflexão não foi apenas um quadro de governo específico que assumiu o poder municipal em 1989, mas sua correspondência a grupos técnicos e movimentos de moradia cuja organicidade e capacidade de mobilização vinham crescendo desde 1982 [...] ⁶²

Com o fim da gestão de Luiza Erundina, em 1993, as obras foram paralisadas e o financiamento aos mutirões bloqueado, o que marcou uma inflexão que se aprofundaria nos anos seguintes. ⁶³

As experiências de São Paulo entre 1989 e 1993 foram especialmente influentes para os casos que se deram em Ipatinga, apesar de o município mineiro não ter chegado a formatar um programa público de apoio à autogestão. A aproximação entre Ipatinga e São Paulo se deu por meio de um intenso intercâmbio político e técnico iniciado após a criação da Associação Habitacional de Ipatinga (AHI), em 1990. Técnicos, representantes da associação e agentes públicos de Ipatinga viajaram à São Paulo para observar em detalhe o funcionamento dos mutirões autogeridos. Também ocorreram viagens e trocas de experiências com municípios como São Bernardo e Santo André, enquanto lideranças do movimento paulistano viajaram à Ipatinga para acompanhar a assinatura do convênio do primeiro mutirão, o Novo Jardim - São Francisco (1991). A assessoria técnica contratada pela AHI foi a Ação Direta (AD), que foi pioneira na atuação em São Paulo, ao lado da USINA, CAAP e Oficina. A AD constituiu-se, então, como um forte canal de compartilhamento de métodos, tecnologias e instrumentos administrativos entre SP e Ipatinga. Com o tempo, parte desse corpo técnico se integrou à própria administração municipal, consolidando a influência paulista na formação do arcabouço institucional e operacional da autogestão em Ipatinga.

⁶² BARAVELLI, 2006, p. 100

⁶³ *Ibid.*

Um dos aspectos importantes de experiências como a de Ipatinga advém da ausência de um programa público especificamente estruturado para o fomento da construção de habitação por autogestão neste período. Isso significou a ausência de uma rigidez exacerbada ou excesso de burocratização na relação com a associação autogestora. Apesar de haver a conquista e gestão de recursos públicos pelas associações, isso ocorreu em uma circunstância de muitas negociações diretas entre a associação e o Estado. Presume-se que, nesse modelo, há maior probabilidade de apropriação do processo, por meio da demonstração, por parte da associação, de suas prioridades e características particularidades. Em suma, nesse modelo parece haver mais potencial para exercício da autonomia da associação, visto que apresentam uma postura mais ativa das mesmas. Não se deve descartar, por outro lado, que essa flexibilidade na relação entre associação e Estado tem efeitos dúbios. Por um lado, há autonomia dos grupos civis organizados em identificar suas próprias necessidades, bem como a forma como elas devem ser resolvidas. Por outro, há brecha para que o poder público, por meio do espaço conquistado por fornecer recurso financeiro e técnico, passe a impor regras e executar ações controladoras em prol de seu próprio interesse, pormenorizando o interesse dos futuros moradores.

Ipatinga abrigou outras experiências de autogestão e estava em andamento a construção do Conjunto Primeiro de Maio, em 1993, quando do início da gestão municipal de Patrus Ananias (PT) em Belo Horizonte. De forma semelhante à Ipatinga, a frente BH Popular foi eleita para a prefeitura de Belo Horizonte com fortes compromissos com os movimentos de luta por moradia. Quanto à autogestão, as experiências de Ipatinga exercem influência e trocas diretas, das quais destacam-se:

a racionalização dos processos de produção das alvenarias estruturais associado ao programa de formação e treinamento da mão-de-obra contratada (preferencialmente mutirantes), e o ingresso de profissionais já formados em Ipatinga nas Frentes de Trabalho Remuneradas nos dois primeiros empreendimentos de Belo Horizonte – Villarégia e Havaí, em 1997.⁶⁴

Contudo, Belo Horizonte já representa um conjunto de ações mais robustas da autogestão, nas quais houve o amparo de um programa público de autogestão que viabilizou, nesse primeiro momento, a construção de onze empreendimentos

⁶⁴ SILVA, 2013, p.217.

habitacionais autogestionários, entre 1996 e 2001⁶⁵. Como em São Paulo, isso também só foi possível devido a uma reestruturação institucional e novas regulamentações. Uma das primeiras ações da gestão municipal iniciada em 1993 foi providenciar a implantação de um Sistema Municipal de Habitação. Para a formulação desse sistema, foi decisivo o papel de agentes externos contratados para consultoria, dos quais destaca-se o grupo USINA. Como dito, o grupo tinha vasta experiência em empreendimentos de autogestão em São Paulo. Portanto, além de auxiliar na formulação do SMH, o grupo foi importante para a criação da regulamentação do programa de autogestão. Além da consultoria, houve forte participação popular por meio de articulações com os movimentos sociais.⁶⁶

No entanto, entre o projeto de lei resultante desse processo e a legislação que foi efetivamente aprovada, houve divergências importantes. A lei que criou o Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte (Lei Municipal nº 6.508/94), aprovada em 1994, apresentou divergências em relação à composição do Conselho. A proposta original da URBEL estabelecia que oito dos onze membros, ou seja, mais de 70% do total, fossem representantes da sociedade civil, com seis (ou 75% da representação civil) oriundos do setor popular. No entanto, a proposta aprovada estabeleceu paridade entre a representação do Poder Público e da sociedade civil. Além disso, a lei aprovada também definia que o presidente do Conselho seria o presidente da URBEL. Na proposta original da URBEL, a indicação era de que o presidente do Conselho Municipal de Habitação pudesse ser qualquer um dos seus membros, desde que eleito por votação. Tudo isso demonstra “as grandes diferenças de visão política abrigadas sob a Frente BH Popular e representa na época uma grande surpresa para os que acompanharam o processo de discussão”⁶⁷.

Contudo, outras práticas institucionalizadas nesse período do município amenizam essas perdas em termos de controle popular da operacionalização da política habitacional. Nesse sentido é central o fato de que, antes de os recursos irem para o

⁶⁵ Seguem os nomes dos conjuntos habitacionais, seguidos, entre parênteses dos anos de aprovação de seus projetos e conclusão da obra, respectivamente: Deuslene I e II (1995 - 1997); Dom Silvério I e II (1997-2000); Villarégia I e II (1997-2000); Havaí I e II (1996-1998); Urucuia (1996-1999); Fernão Dias (1997-2000); Itatiaia-Serrano (2000-2001). (MASCARENHAS, 2022.)

⁶⁶ BEDÊ, 2005.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 92.

Fundo Municipal de Habitação, sua destinação era discutida em instancias participativas de alta adesão, como foram os Orçamento Participativo, e, a partir de 1996, o Orçamento Participativo da Habitação.⁶⁸

Após quase um ano completo da aprovação da lei que criou o CMHBH, foi aprovada a Resolução nº II do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte (CMHBH), em 01 de dezembro de 1994. Seu texto estabelecia diretrizes, público, linhas programáticas, dentre outros aspectos para o funcionamento da nova política habitacional do município. São duas linhas de atuação: uma em assentamentos existentes e outra para novos assentamentos. Para a linha de assentamentos existentes, dois programas: Intervenção Estrutural e Intervenção Parcial, Pontual ou em Áreas Remanescentes. Para a linha de novos assentamentos, outros dois programas: Produção de Lotes Urbanizados e Produção de Conjuntos Habitacionais. É previsto ainda um quarto programa, desvinculado de uma ou outra linha de atuação: o Programa de Apoio e Assessoramento técnico que “consiste no apoio às iniciativas populares bem como o assessoramento técnico para execução das obras, na regularização fundiária e no acompanhamento pós ocupação.”⁶⁹ A todos os programas se aplicam três modalidades possíveis: gestão pública, cogestão e autogestão. Parece se conformar, então, um panorama bem amplo de ações, as quais todas poderiam ser desenvolvidas por meio da autogestão.

Em seguida, a Resolução nº IV do CMHBH foi aprovada, também em 1994, regulamentando a operacionalização do programa de produção de novos conjuntos e lotes urbanizados por autogestão. Para a regulamentação da operacionalização das outras modalidades previstas: cogestão e gestão pública, foram aprovadas as Resoluções nº V e nº VI, respectivamente. Assim, apesar da amplitude das linhas de ação da política, estabelecida pela Resolução II, parece haver o direcionamento para a aplicação da autogestão na linha programática de novos assentamentos. Na prática, não parece haver impedimentos para que as ações em assentamentos existentes sejam realizadas por autogestão. Inclusive, isso seria desejável, do ponto de vista de que o formato de autogestão pode fortalecer e se aproveitar dos já existentes laços

⁶⁸ BEDÊ, 2005, p. 144.

⁶⁹ BELO HORIZONTE. Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura - CMH. Resolução n.º LII do conselho municipal de habitação, de 27 de dezembro de 2018.

comunitários e a capacidade de ação coletiva presentes em um determinado assentamento já existente. No entanto, esse não parecia ser o foco. Mônica Bedê⁷⁰ lança uma hipótese de havia um descrédito por parte dos técnicos em relação a capacidade das entidades em gerir recursos públicos para este fim, devido a uma experiência anterior de urbanização de favelas pela Secretaria Estadual do Trabalho e Ação Social (SETAS), nos anos 80. Segundo a autora, esse é um descrédito indevido, já que

[...] o que se observa no caso relatado é um problema de gestão por parte do poder público, que a princípio deve fiscalizar rigorosamente qualquer processo de aplicação de recursos públicos. Infelizmente, o descrédito recaiu sobre as entidades do movimento de favelas e sobre o sistema autogestionário, dificultando, assim, o surgimento de novas experiências nesse sentido.⁷¹

A Resolução nº II estabelece nas suas diretrizes que os novos conjuntos habitacionais não devem, preferencialmente, ultrapassar o número de 300 unidades habitacionais. Essa é uma restrição benéfica ao combater uma prática problemática que vinha se consolidando desde gestões anteriores: a implantação de grandes conjuntos em locais isolados da malha urbana. Reforçam essa positiva preocupação as diretrizes, presentes na política, de implantação dos novos conjuntos em terras menores, localizadas nos vazios urbanos, em regiões dotadas de infraestrutura e em áreas próximas à origem das famílias beneficiárias.

No entanto, a limitação de 300 unidades habitacionais, colocada como preferencial na Resolução II, foi colocada como requisito obrigatório apenas para as modalidades de autogestão e de cogestão, nas Resoluções IV e V. Ao transformar uma recomendação em exigência apenas quando há participação direta das famílias, o marco normativo parecia pressupor que processos autogestionários seriam mais frágeis, mais suscetíveis a conflitos internos ou menos eficientes quando aplicados a empreendimentos de maior escala. Isso porque, caso a preocupação fosse apenas a de evitar que grandes conjuntos fossem construídos longe da malha urbana, essa restrição se aplicaria a todas as formas de gestão. Assim, como no caso da atuação em assentamentos existentes, parece haver certa desconfiança institucional quanto à governabilidade dos projetos sob controle dos próprios beneficiários.

⁷⁰ BEDÊ, 2005, p.128.

⁷¹ *Ibid.*

A depender do ponto de vista, essa restrição poderia ser entendida como uma proteção ao processo autogestionário, ao mantê-los em escalas consideradas mais manejáveis. No entanto, se dadas as condições desejáveis de desenvolvimento da participação dos beneficiários – recursos para formação técnica e política, acompanhamento social dos grupos e outras demandas que pudessem surgir – seriam estes justamente conjuntos, frutos de um processo autogestionado, os mais promissores em termos de organização no pós-obras. Assim, em vez de expandir o potencial transformador da autogestão, a regulamentação acaba delimitando seu alcance, restringindo-a a empreendimentos menores e, por consequência, menos capazes de produzir impactos estruturais na produção habitacional do município.

A Resolução IV também firma a exigência de que seja apresentada ata de reunião com o grupo associado que conste da declaração de adesão ao programa de autogestão. É pertinente que todos os envolvidos tenham consciência do compartilhamento de responsabilidades que esse tipo de organização demanda. Assim, é importante que essa seja uma decisão conscientemente acordada por todos desde o início. No entanto, a assinatura da documentação não garante que os participantes não tenham sido induzidos por outros motivos, que não a própria convicção, a optar pela autogestão. Novamente, sem um sólido processo de formação política e de compartilhamento de conhecimento sobre a autogestão, não é impossível que os beneficiários acatem uma opção de gestão que tenha sido de alguma forma induzida ou simplesmente pela oportunidade de conquistar sua moradia, sem entender de fato o processo. Há aí um perigo em optar por exercer a autonomia sem que haja, de fato, a capacidade para tal. Nesse contexto, a exigência por essa documentação parece bem mais efetiva em simplesmente resguardar o poder público de eventuais reclamações dos beneficiários em relação as responsabilidades de gestão do processo de produção de suas moradias do que em garantir a adesão verdadeiramente consciente dos beneficiários ao processo autogestionário.

A Resolução IV também define os participantes do processo de produção de moradias por autogestão, bem como suas atribuições. Aqui, destaco o último tópico de atribuições da URBEL, como agente operador. Nele é colocado que o financiamento deve ser contratado pela URBEL, através de um contrato individual. A formatação de um financiamento individual já vem sendo criticada pelos movimentos sociais, que defendem que ele poderia ser coletivo, fornecido à entidade.

Por fim, vale destacar como o modelo de financiamento, ao ser individualizado em cada família, reforça uma lógica de responsabilidades isoladas que contrasta com arranjos mais coletivos, como são os das cooperativas uruguaias. Nelas, há a prática de alimentação de fundos comuns, como é o “Fondo de Socorro”:

um seguro comunitário, capaz de atender as necessidades econômicas de uma família vulnerabilizada [...] com mais agilidade do que um programa assistencialista e com mais eficiência do que as precauções dos contratos privados”.⁷²

Isso é possível porque “o pagamento dos juros e a amortização do financiamento habitacional é uma responsabilidade da cooperativa, isto é, [...] solidária de seus associados e não de cada um deles isoladamente”. Ignorando esse aspecto, a Resolução IV estabelece que a dívida é individual. Na verdade, essa é uma prática unanime nos programas brasileiros. Nesse sentido, ao limitar a criação de mecanismos solidários de proteção, o desenho institucional acaba impondo fronteiras ao potencial coletivo da autogestão.

Como na questão do limite de unidades habitacionais por conjunto, também há uma diferença questionável entre a definição do valor do custo da unidade habitacional para a autogestão e a cogestão, em relação à gestão pública. O valor para autogestão e cogestão é limitado a R\$ 15.000,00, considerando os custos indiretos, terreno e infra-estrutura. Já para a modalidade de gestão pública, o valor por unidade é R\$ 18.000,00, o que corresponde a um custo 20% maior. Não há diferença, na regulamentação, na definição de renda do público-alvo entre as três modalidades que justifique a diferenciação desses valores com base na capacidade de pagamento dos beneficiários. Esse desconto provavelmente é atribuído a ausência do fator de lucro para o cálculo do recurso necessário para construção na autogestão e cogestão e na aposta no barateamento desse processo a partir do emprego da mão de obra dos beneficiários. Esse aspecto aponta para a prevalência daquela mesma ideia que condicionava o apoio do Estado aos mutirões institucionalizados: a autonomia dada aos seus beneficiários só compensa ou só se justifica caso resulte em uma economia financeira para o caixa do Estado.

No entanto, novamente, a estrutura institucional limita o potencial da autogestão. Lembrando que a autogestão também consiste em ter a opção de contratação de

⁷² BARAVELLI, 2006, p. 70.

alguns serviços no mercado, caso o grupo de associados considere conveniente, essa escassez financeira pode ser decisivamente limitante. Ao fim, essa abordagem acaba por onerar os beneficiários, fazendo com que estes sejam duplamente cobrados: pagam com seu trabalho e, ainda assim, acessam um volume de recurso financeiro menor. Além disso, ignora-se que os processos autogestionários demandam maior complexidade de formação, tempo e elaboração de projetos, o que justificaria investimentos específicos. E essa não é uma hipótese distante: em conversas com uma liderança de uma entidade atuante em Belo Horizonte e Contagem, ela relatou enfrentar dificuldades para encontrar uma construtora que aceite executar unidades pelo valor disponibilizado pelo PMCMV-E para a cogestão.

3.3 Das associações às entidades organizadoras – consolidação da burocratização na autogestão institucionalizada federal

Enquanto aconteciam as experiências locais, as lutas por uma política habitacional de autogestão de abrangência nacional também ocorreram. Essa luta foi protagonizada por movimentos sociais de que se articulavam nacionalmente, formados principalmente no fim dos anos 80 e início dos 90. Foram muito importantes para as conquistas que se deram nessa esfera a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), formada em 1989; o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN), de 1990; a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), de 1992 e a Central dos Movimentos Populares (CMP), de 1993. Esses movimentos promoviam e participam de ações sistemáticas para pressionar e viabilizar o diálogo com o Estado, como foram as caravanas e marchas à Brasília. Para a história das políticas públicas de autogestão habitacional, foi emblemática a conquista da criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) em 2005 e, dois anos depois, da alteração que possibilita que entidades civis (associações e cooperativas populares) acessem os recursos deste fundo.⁷³ Esta foi uma importante conquista dos movimentos, pois fazia parte de um pacote de reivindicações que tinha como o horizonte a estruturação de um Sistema Nacional de Habitação, que contaria com um Fundo próprio. A criação

⁷³ FERREIRA, Regina Fátima. Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil, 2012.

de um programa habitacional de autogestão também fez parte da mesma agenda destes movimentos. Nesse sentido, canais como o Conselho das Cidades foi fundamental na abertura do espaço institucional para que esses programas fossem discutidos e, nos anos 2000, efetivados.

Desde o início dessas reivindicações, já foram criados três programas habitacionais nacionais que previam a autogestão como forma de produção: Programa Crédito Solidário (PCS) (2004); Ação de Produção Social da Moradia (APSM) (2008) e o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades (PMCMV-E) (2009). A criação do PCS inaugura questões que se perpetuam – e se acirram – até hoje no âmbito das políticas de habitação por autogestão.

Primeiro, o excesso de burocratização do programa. Em decorrência das exigências impostas pela Caixa Econômica Federal como agente operador, as dificuldades ficaram evidentes já na primeira seleção de propostas. Nessa ocasião o Ministério recebeu 2.759 submissões e selecionou somente 684 delas em quase todo o país, o que corresponde a menos de 25% das propostas enviadas. A partir da seleção, as entidades passaram a enfrentar dificuldades crescentes para entregar projetos, documentos dos terrenos e aprovações junto às Gerências de Desenvolvimento Urbano e Rural (GIDUR) da CAIXA, em um contexto em que o alto grau de exigência para que se pudesse realizar as propostas de empreendimentos contrastava com a limitada capacidade operacional das organizações. Como resultado, grande parte das propostas inicialmente aprovadas não avançou, e, entre 2005 e 2007, apenas 158 empreendimentos urbanos chegaram de fato à contratação.⁷⁴

Se verifica aqui uma espécie de “inversão”: no início, o Estado se adaptou às demandas por autogestão; posteriormente, foram os movimentos que tiveram de se adaptar às normativas, às exigências jurídicas, administrativas e técnicas. De fato, houve uma “curva de aprendizagem” do programa, na qual “levou algum tempo tanto para as entidades se apropriarem do programa, como de adaptação do Programa e de seus agentes públicos na sua efetivação”⁷⁵

⁷⁴ MINEIRO, Edilson; RODRIGUES, Evaniza. Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições, 2012.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 26.

O arquiteto Felipe Drago⁷⁶ analisa as particularidades dessa “adaptação”, a partir da ideia de um “ciclo de lutas”, que culmina e se fecha com a criação do Programa Crédito Solidário, em 2004. Segundo ele, a criação desse programa leva à abertura de espaços de cooperação e participação dos agentes dos movimentos sociais junto ao poder público, que leva à separação entre as lutas que esses movimentos passam a considerar institucionalizáveis das não institucionalizáveis. Identifica-se, então, o surgimento de esforços no sentido de institucionalização e aquisição habilidades administrativas dentro dos movimentos sociais, que agora identificavam a necessidade de repertório para elaborar projetos, administrar recursos, legalizar estatutos etc. Essa é uma agenda com as quais esses movimentos, até então, não possuíam experiências.

Outro aspecto, que se relaciona com o primeiro, é afastamento estabelecido entre as entidades organizadoras, que efetivamente centralizam as atividades de gestão dos empreendimentos, e os futuros moradores, denominados nos programas como “beneficiários”. O excesso de burocracia gera uma demanda de tarefas organizativas que acaba por levar a uma centralização dessas tarefas e estabelecimento de hierarquias que acaba por diferenciar fortemente o núcleo que as realiza – a entidade organizadora – do restante do grupo de futuros moradores – os beneficiários. Mas esse afastamento também se relaciona fortemente com a exigência do programa habitacional em que as entidades organizadoras possuam experiência em processos autogestionários. Poucas entidades possuíam esse tipo de experiência naquele momento, o que gerou uma espécie de “profissionalização de gestores da autogestão” em que entidades que tinham tido essa experiência em outros locais assumiam a nova proposta de empreendimento para um grupo. Nesse contexto “alguns dos gestores não são beneficiários do empreendimento em questão, mas integram o quadro como representantes das entidades organizadoras qualificadas” o que significa que “esses gestores não serão afetados pelas decisões que tomam, descaracterizando o processo”.⁷⁷

Por fim, identifica-se o progressivo enfraquecimento do caráter combativo dos movimentos sociais em relação ao Estado, devido a cooptação estabelecida por meio

⁷⁶ DRAGO; DO LAGO, 2012.

⁷⁷ SILVA, 2013, p.204.

da disponibilização do que Giselle Mascarenhas chama de “cotas apaziguadoras”: “uma pequena parcela da produção habitacional concedida aos movimentos de moradia que acaba por frear, ou ao menos delongar, maiores reivindicações.”⁷⁸

Ainda assim, os movimentos seguiram pautando suas exigências e demandas. Uma pauta forte sempre foi a questão do fundo de origem dos recursos para o programa. O PCS tinha seus recursos oriundos do Fundo de Desenvolvimento Social, que era controlado pelo Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social – CCFDS, que não possuía nenhuma cadeira de representatividade dos movimentos de moradia. Esse problema foi respondido com a criação, em 2008, foi criada a Ação de Apoio à Produção Social da Moradia (APSM). Para o novo programa foi estabelecida a vinculação de recursos ao FNHIS, o que contemplava ao desejo antigo dos movimentos no sentido da consolidação de um Sistema Nacional de Habitação. O FNHIS está sujeito ao controle social por meio do Conselho Gestor que é composto por representações dos

segmentos dos trabalhadores, do setor empresarial, dos movimentos populares, das organizações não governamentais, das entidades de classe e de pesquisa e dos órgãos e entidades governamentais, na forma estabelecida pela lei, sendo que um quarto dos representantes devem obrigatoriamente ser oriundos dos movimentos populares (conforme a Lei 11.124/2005).⁷⁹

No entanto, a APSM teve atuação muito limitada no território nacional, tendo realizado apenas uma seleção em 2008, da qual resultaram 61 empreendimentos escolhidos, dos quais 34 estavam vinculados a movimentos nacionais como UNMP, CONAM, CMP e MNLM. Poucos desses projetos avançaram até a contratação e, segundo os registros, o primeiro – e provavelmente único – empreendimento efetivamente concluído foi o Projeto Construindo Juntos, com 50 unidades habitacionais entregues em fevereiro de 2011 e executado pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia na cidade de Fortaleza de Tabocão, no Tocantins.⁸⁰

Já no ano seguinte, em 2009, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida. A criação do programa, como já dito, vem como uma resposta dada pelo governo à crise econômica mundial de 2008, apostando no aquecimento do mercado imobiliário no

⁷⁸ MASCARENHAS, 2022, p. 266

⁷⁹ FERREIRA, 2012, p. 159.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 128.

país. O programa contou com uma alocação historicamente marcante de recursos econômicos, que previa 34 bilhões de reais para a construção de 1 milhão de moradias logo em seu primeiro chamamento, em 2009. No segundo chamamento, em 2011, a meta foi a construção de 2 milhões de moradias. A construção do programa, para o desapontamento dos movimentos sociais de reforma urbana e habitação, foi feita de forma externa ao Conselho das Cidades. A discussão sobre o programa no Conselho começou a partir o dia do seu lançamento.⁸¹

3.4 Tendências da autogestão recente: federal e municipal

Apesar de sua magnitude em termos quantitativos na produção de habitação no país, o Programa Minha Casa Minha Vida ficou muito aquém às reivindicações dos movimentos sociais em relação a participação popular direta. Os movimentos sociais mantiveram então, ainda, a postura de pressão sobre o governo por meio dos conselhos e conferências, o que levou a conquista do subprograma Entidades, criado para atender a demanda por autogestão. O programa funciona com a disponibilização de recursos financeiros diretamente para às Entidades Organizadoras (EO) para o atendimento de sua demanda habitacional.

As Entidades Organizadoras são associações civis devidamente habilitadas pelo Ministério das Cidades como aptas a exercer a gestão desses recursos. Essa habilitação é realizada amparada em normativas que definem os procedimentos e critérios para isso. Essas normativas são elaboradas também pelo Ministério das Cidades. Os recursos para o subprograma PMCMV-E são alocados no FDS, contrariando, novamente, a demanda histórica dos movimentos sociais de utilização do FNHIS. Ainda assim, o programa trouxe alguns aprimoramentos reivindicados pelos movimentos sociais, quando comparado ao PCS.

Os principais aprimoramentos são sobre o subsídio e avaliação de crédito. No PCS, apesar de não haver taxa de juros, todo o valor do financiamento deveria ser retornado dentro de um prazo de 240 meses (20 anos), não havia subsídio direto. O PMCMV, tanto na versão FAR quanto Entidades, conta com um subsídio direto de até 90%,

⁸¹ FERREIRA, 2012, 128.

ficando o valor do financiamento a ser pago a ser definido baseado na renda do beneficiário. Também foi avaliado positivamente pelos movimentos a exclusão da análise cadastral dos beneficiários quanto a presença do nome do beneficiário no Sistema de Proteção ao Crédito (SPC) ou no SERASA.⁸²

Desde seu lançamento, o Programa Minha Casa Minha Vida passou a concentrar praticamente toda a produção habitacional do país, configurando-se como o principal instrumento estatal de provisão de moradias. É indiscutível o protagonismo absoluto da modalidade FAR do programa, o que aprofunda a transferência às construtoras tanto do comando das decisões técnicas e urbanísticas quanto de montantes expressivos de recursos públicos. Paralelamente, observa-se nesse período a explosão de novas ocupações urbanas, marcadas por uma notável capacidade organizativa autônoma, embora realizadas em condições extremamente precárias devido à dificuldade de levantamento de recursos próprios para suas atividades. Ainda que as ocupações não constituam objeto direto desta pesquisa, é importante não perder de vista que muitos movimentos de moradia frequentemente atuam nessas duas frentes simultâneas: na confrontação com o Estado, por meio das ocupações, e na cooperação com o Estado, por meio de políticas como o MCMV-E.

Essa dinâmica também se manifesta no caso de Belo Horizonte:

Nos anos 2000, os movimentos de luta por moradia de Belo Horizonte se desvincularam da atuação das gestões municipais, o que provocou um embate com grupos consolidados há mais tempo, que se pautavam numa atuação aliada às instituições estatais e que participaram do desenvolvimento da política habitacional da cidade nas décadas anteriores. É nesse contexto que surgem as primeiras ocupações organizadas de edificações vazias na região central.⁸³

Além disso, após a segunda geração de empreendimentos autogestionários, que foi viabilizada pelo Programa Crédito Solidário (PCS),⁸⁴ a cidade deixou de contar com novas iniciativas de autogestão fomentadas pelo governo federal, permanecendo por anos sem aderências locais ao MCMV-Entidades. Esse hiato, entretanto, foi

⁸² MINEIRO, Edilson; RODRIGUES, Evaniza. Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. Autogestão habitacional no Brasil: utopias e contradições. 2012, p. 31

⁸³ LYRA, Luna. Assessoria técnica, projeto e cotidiano: reflexões a partir do caso da Ocupação Vicentão, em Belo Horizonte, 2019.

⁸⁴ Seguem os nomes dos conjuntos habitacionais, seguidos, entre parênteses dos anos de aprovação de seus projetos e conclusão da obra, respectivamente: Jaqueline (2002 – 2006); Jardim Leblon (2003-2006); Itaipu (2011-2010); Diamante II (2010 – 2011); Castelo I e II (2010 - 2012); Santa Rosa I e II (2010 – 2012); Mar Vermelho I (2006-2012). MASCARENHAS, 2022.

recentemente interrompido, inaugurando o que pode ser interpretado como um novo momento para o país e para Belo Horizonte: o retorno do PMCMV em 2023 e a seleção de três empreendimentos em Belo Horizonte pelo MCMV-Entidades, totalizando 188 unidades habitacionais, dando novo fôlego à produção autogestionária institucionalizada na capital mineira.

O retorno do Programa Minha Casa Minha Vida se oficializou por meio da Lei nº 14.620 de 13 de julho de 2023. O programa havia sido extinto em 2021, dois anos após a extinção também do Ministério das Cidades. Ao assumir a presidência do Brasil, a gestão de Luís Inácio Lula da Silva tem como uma das primeiras providências a recriação do Ministério das Cidades, bem como o relançamento do PMCMV. Essas ações fazem parte de uma agenda de interrupção do hiato e retrocessos do governo anterior, dando continuidade às políticas públicas sociais promovidas pelo PT, entre os anos de 2003 e 2014.

3.4.1 Institucionalização federal

Faço aqui um salto para o cenário atual do Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, a partir de sua versão de retomada, em 2023, somada à algumas mudanças pontuais que vieram em portarias publicadas em 2024 e 2025. Essa análise é feita em comparação com as normativas anteriores do programa, desde sua inauguração. A aposta é em uma espécie de posicionamento do programa em sua perspectiva histórica para respaldar melhores condições de aferição de qual ponto estamos e para onde iremos no que se refere a produção habitacional autogestionária no Brasil. As normativas antigas, que não estão mais vigentes, foram coletas principalmente no site “Autogestão e Moradia”, da União Nacional por Moradia Popular.⁸⁵ É importante destacar que as normativas que regem o programa são muitas e podem ser agrupadas em três principais categorias, baseadas nos seus objetivos:

⁸⁵ Disponível em: <https://autogestao.unmp.org.br/categoria/programas-habitacionais/minha-casa-minha-vida-entidades/normas-do-programa-mcmv-entidades/>. Acesso em: 13 nov. 2024.

a) Regulamentação do programa: Define as questões estruturais gerais do programa, como uma matriz. Nelas estão definidos diretrizes, objetivos, participantes e atribuições, modalidades de financiamento, regimes de construção, origem dos recursos etc.

b) Especificações mínimas: Define especificações urbanísticas, de projeto e de obra e sobre os valores de provisão. São normativas mais específicas e técnicas e incidem de forma mais direta no resultado espacial, material e urbanístico das moradias.

c) Regulamentações dos processos: Define critérios e outras especificidades do processo de habilitação de entidades e de seleção de propostas.

Para a análise aqui presente, foi realizado principalmente o estudo do primeiro grupo de normativas, referentes a regulamentação geral do PMCMV-E, listadas a seguir:

Quadro 1 - Normativas que regulamentam o Programa Minha Casa Entidades, em ordem cronológica.

ANO	MARCO LEGAL	ÓRGÃO
2013	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 14, DE 10 DE JULHO DE 2013.	MINISTÉRIO DAS CIDADES
2014	RESOLUÇÃO Nº 200, DE 5 DE AGOSTO DE 2014.	CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
2016	RESOLUÇÃO Nº 214, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2016.	CONSELHO CURADOR DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
2017	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 14, DE 22 DE MARÇO DE 2017.	MINISTÉRIO DAS CIDADES
2018	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 12, DE 7 DE JUNHO DE 2018. MINISTÉRIO DAS CIDADES.	MINISTÉRIO DAS CIDADES
2023	INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 28, DE 4 DE JULHO DE 2023. MINISTÉRIO DAS CIDADES.	MINISTÉRIO DAS CIDADES

Fonte: Elaborada pela autora, 2024.

Historicamente, o PMCMV-E estruturou-se a partir da disponibilização de recurso para três tipos centrais de ação: a aquisição de terra, a elaboração de projetos e a construção de unidades habitacionais novas. Ao longo de sua trajetória, essas modalidades não se mantiveram estáveis, tendo sofrido supressões, reformulações e reintroduções, em consonância com mudanças institucionais, normativas e políticas que atravessaram o programa. Podem ser observadas as oscilações a partir das análises das normativas, desde 2013, e apontar algumas implicações dessas mudanças para a produção habitacional autogestionária.

As modalidades de produção de unidades, tanto as novas quanto as requalificadas, estão presentes desde o lançamento do programa. Já as modalidades de aquisição de terreno e elaboração de projeto sofreram oscilações ao longo dos anos. Havia modalidades que atendiam explicitamente a esses objetivos nas versões 2013 e 2014 do programa, são elas:

- a) *“Aquisição de terreno, pagamento de assistência técnica e despesas com legalização, juntamente com a construção de unidades habitacionais”;*
- b) *“Aquisição de terreno e construção”;* e
- c) *“Pagamento de assistência técnica e despesas com legalização em terrenos transferidos e em processo de transferência pelo poder público ou de propriedade da Entidade Organizadora juntamente com a construção de unidades habitacionais”.*

Mas, nos anos de 2016, 2017 e 2018, essas modalidades desaparecem. Naturalmente, essa supressão não significa que os movimentos sociais tenham deixado de demandar assessoria técnica qualificada para a elaboração de projetos, tampouco que o acesso à terra tenha deixado de constituir um dos principais gargalos da política habitacional autogestionária. Ao contrário: a persistência dessas dificuldades, somada ao reconhecimento da centralidade dessas etapas para viabilizar a produção social da moradia, muito provavelmente contribuiu para que tais modalidades fossem reintroduzidas no retorno mais recente do programa, em 2023, com a publicação da Instrução Normativa nº 28 de 2023.

Nesse contexto de retomada do programa se configuram a seis modalidades de financiamento atualmente vigentes, consolidadas a partir das atualizações normativas mais recentes, trazidas pela publicação da Portaria do Ministério das Cidades nº 927,

de agosto de 2025. A modificação no estabelecimento das modalidades de financiamento, desde 2016, está sintetizada no Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 - Síntese das modalidades de financiamento do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades nas versões 2016, 2017, 2018 e 2023.

ANO	MODALIDADES					
2016	Construção de unidades habitacionais urbanas			Requalificação de imóveis urbanos		
2017	Construção de unidades habitacionais urbanas			Requalificação de imóveis urbanos		
2018	Construção de unidades habitacionais urbanas			Requalificação de imóveis urbanos		
2023	Produção de unidades novas	Produção de unidades requalificadas	Aquisição de terreno e elaboração de projeto		Elaboração de projeto	
2025	Produção de unidades novas	Produção de unidades requalificadas	Aquisição de terreno e elaboração de projeto de unidades novas	Elaboração de projeto de unidades novas	Aquisição de imóvel e elaboração de projeto de unidades requalificadas	Elaboração de projeto de unidades requalificadas

Fonte: Elaborada pela autora, 2025.

Além do retorno das modalidades para aquisição de terreno e para elaboração de projeto, há mais um diferencial para 2025: a separação explícita das modalidades de financiamento relacionadas à elaboração de projetos e à aquisição de imóveis, conforme se trate de unidades habitacionais novas ou requalificadas. Esse rigor no desmembramento das modalidades não representa uma grande novidade quanto à possibilidade de financiamento da elaboração de projetos e da aquisição de terrenos para ambos os tipos de unidades. Entretanto, a definição de modalidades de financiamento específicas e distintas para cada caso ainda não existia.

Esse desmembramento pode indicar uma crescente atenção e recorrência de propostas de requalificação. Primeiro, como já mencionado, multiplicaram-se, nos últimos anos, as ocupações organizadas em edifícios desocupados nos centros urbanos. Esses edifícios frequentemente apresentam situações de abandono e graves problemas infraestruturais, o que demanda processos de requalificação e tem levado diversos movimentos sociais a buscarem apoio estatal para a realização dessas reformas.

Nessa mesma direção, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) vem destinando imóveis públicos ao programa MCMV-Entidades desde 2023, quando publicou diversas portarias declarando de “interesse público” imóveis da União para fins de habitação social. Ao longo daquele ano, foram alocados 50 imóveis, com potencial para a construção de 7.188 unidades habitacionais. Mais recentemente, em 22 de agosto de 2025, a SPU/MGI (Ministério da Gestão) disponibilizou 72 imóveis da União para apresentação de propostas ao MCMV-Entidades, por meio da Portaria SPU/MGI nº 7.037, com capacidade estimada para cerca de 8 mil moradias populares. Esse cenário evidencia não apenas a pressão dos movimentos urbanos por respaldo estatal a empreendimentos de requalificação, mas também um aparente interesse do Estado em incentivar essas práticas, relativizando o protagonismo exclusivo da modalidade de produção de novas moradias.

A regulamentação do programa não traz especificidades importantes que diferenciem o processo de produção para unidades novas ou requalificadas, apesar de, na prática, serem processos bastante diferentes entre si. Há apenas uma diferença importante a ser destacada, que também parece corroborar para a hipótese de que o Estado tem incorporado ao programa as demandas específicas de requalificação: é possível que, nesses casos, o limite de subvenção dado pelo programa seja ultrapassado em até 40%. Dada a diversidade de condições em que os edifícios podem se encontrar, o que se traduz em pequenas ou grandes reformas e grande variação da necessidade de recursos para isso, essa parece ser uma previsão importante incorporada no programa.

Para além das implicações associadas à produção e à requalificação das unidades habitacionais, o retorno das modalidades de aquisição de terreno e de elaboração de projeto em 2023 também traz efeitos relevantes para etapas anteriores à obra, especialmente no que se refere à contratação de assessorias técnicas. O retorno da modalidade de elaboração de projeto, em 2023, abre uma possibilidade importante de antecipação do valor de recursos para viabilização de serviços de projeto, levantamentos e laudos, inexistente nas versões de 2013 e 2014 do programa.

A Instrução Normativa nº 28 de 2023 define que:

“5.3. Nas modalidades Aquisição de terreno e elaboração de projeto e Elaboração de projeto, os pagamentos referentes a estudos, levantamentos topográficos, sondagens e partes constituintes dos projetos poderão contar com a antecipação

de recursos de até 40% (quarenta por cento) do valor do produto, ficando o restante condicionada à apresentação pela EO e aprovação pelo AF dos respectivos produtos.”⁸⁶

Sem essa antecipação, a prática recorrente é a das assessorias prestadas “a fundo perdido”: a equipe técnica elabora o projeto contando com sua posterior aprovação pela CAIXA e liberação dos recursos para pagamento, o que nem sempre ocorre. A possibilidade de adiantamento de 40% do valor do produto, portanto, oferece melhores condições para que a Entidade Organizadora contrate assessorias com segurança financeira, ao mesmo tempo em que institui uma relação mais equilibrada entre entidade e assessoria, pautada por uma prestação de serviço formalizada e não por lógicas de troca ou favores.

Ainda assim, essas melhorias pontuais na etapa de projeto não alteram uma lógica estrutural do programa, relacionada à forma como o recurso financeiro é distribuído entre as diferentes etapas da produção habitacional. O valor máximo por unidade habitacional – chamado de limite de subvenção – é fixo, independentemente da modalidade escolhida. Submetidas a essa lógica, a entidade organizadora e os beneficiários se encontram sempre em uma posição de cálculo de economias, na qual frequentemente opta por economizar ao máximo os custos com serviços complementares para priorizar o investimento direto na obra. Assim, caso uma assessoria ofereça um projeto gratuitamente, a tendência é aceitá-lo, mesmo que isso signifique pouca ou nenhuma participação dos beneficiários no processo de elaboração.

Essa lógica de cálculo permanente de economias se expressa de forma ainda mais aguda quando se observa a questão do acesso à terra, que permanece como um dos principais entraves estruturais da política habitacional. Quanto ao acesso à terra, este permanece sendo um dos maiores entraves do campo da habitação – um problema estrutural que não se resolve sequer com a existência da modalidade de financiamento para aquisição de terreno. A dificuldade não decorre apenas das regras do programa ou da capacidade das entidades, mas da ausência de ações estruturantes por parte do poder público, que deveriam se articular às políticas de habitação:

⁸⁶ MINISTÉRIO DAS CIDADES, Instrução Normativa nº 28, de 4 de julho de 2023, p. 13.

O que se percebe é a ausência de uma política pública fundiária em todos os níveis. Ao deixar para o mercado de terras a função de regular onde e como será a produção habitacional, o poder público renunciou a um de seus principais papéis na sociedade.⁸⁷

O resultado é uma lógica perversa: como o valor do terreno é “embutido” no valor da unidade habitacional, prevalece a racionalidade do menor custo possível já que “quanto menos se gastar na terra, mais sobrar para a construção da unidade. Isso tem levado as entidades a ficarem com os terrenos que sobram no mercado[...]”⁸⁸. Assim, essa lógica só não prejudica a entidade em termos de valor disponível para a construção caso esta consiga a doação do terreno. Isso justifica a frequente demanda das entidades e movimentos sociais para conquista da doação de terrenos.

No Uruguai, essa questão foi enfrentada de maneira mais estruturada, levando ao desenvolvimento de um mecanismo relevante para mitigar o problema: a constituição de reservas fundiárias pelo governo federal, o chamado “banco de terras”. Essa é uma política que retira parcelas de terra do circuito do mercado imobiliário especulativo, reservando-as para a produção habitacional. Essas áreas, são posteriormente oferecidas às cooperativas, que pagam por elas a um valor acessível. Esse sistema permite ao Estado reinvestir na compra de novas áreas e manter o ciclo ativo. Esse modelo não apenas amplia a viabilidade dos empreendimentos de autogestão, mas também coloca o Estado no centro da regulação fundiária, atuando de forma decisiva no enfrentamento de um dos problemas mais estruturais da política urbana latino-americana.

Retomando o contexto brasileiro, a regulamentação do PMCMV-E também estabelece mecanismos institucionais voltados à gestão dos empreendimentos, que incidem diretamente sobre a forma como a autogestão é operacionalizada no programa. Para as modalidades de produção de unidades habitacionais, é obrigatória a formação de duas comissões. A Comissão de Acompanhamento de Obra (CAO), responsável por acompanhar atividades no canteiro de obras e a Comissão de Representantes do Empreendimento (CRE), responsável por atividades de gestão, pagamento, comunicação e prestação de contas. Ambas as comissões devem ser compostas por, no mínimo, três representantes eleitos por assembleia. Destes, a Instrução Normativa

⁸⁷ MINEIRO, 2012, p. 33

⁸⁸ *Ibid.*

exige que “*um deve ser membro da Entidade Organizadora e os demais vinculados ao grupo de beneficiários do empreendimento*”. Esse aspecto remete ao aprofundamento daquela tendência da “profissionalização dos gestores da autogestão”, já mencionada anteriormente ao tratar dos problemas que emergem com o PCS. Isso porque tal exigência reforça a distinção entre entidade organizadora e beneficiários, apontando para um cenário no qual a entidade passa a contar com lideranças relativamente fixas, que acumulam experiência e atuação contínua na produção de diversos empreendimentos, realidade cada vez mais consolidada no presente. Nesse contexto, a normativa garante a presença de membros do grupo de beneficiários dentro dessas comissões, como forma de preservar uma participação ativa e direta dos futuros moradores, em uma tentativa de evitar que a profissionalização se sobreponha totalmente à dimensão participativa que caracteriza a autogestão.

Esses dispositivos de gestão se articulam, por sua vez, às definições do programa quanto aos regimes construtivos possíveis, incidindo diretamente sobre o grau de autonomia das entidades e dos beneficiários na execução dos empreendimentos. É importante discutir em que medida o que o PMCMV-E oferece boas condições para que as entidades organizadoras e beneficiários gestionem, de fato, a produção de suas moradias. Primeiro, é preciso salientar que dentro do programa há mais de uma possibilidade de regime construtivo, sendo a autogestão apenas um dos quatro possíveis atualmente. Essa distribuição e definições variaram ao longo dos anos, como pode ser visto no quadro⁸⁹ a seguir:

⁸⁹ Observa-se no quadro que na normativa de 2013 ainda não há a divisão dos regimes construtivos entre autogestão e cogestão, essa divisão só aparece a partir da normativa de 2014, acompanhado de um pequeno texto descritivo. Esse texto descritivo muda partir do ano de 2017 e se repete nas normativas dos anos subseqüentes apresentados.

Quadro 3 - Síntese das possibilidades de regimes construtivos nas diferentes normativas que regulamentam o PMCMV-E.

ANO	REGIMES CONSTRUTIVOS				
2013	Autoconstrução: edificações construídas pelos próprios proprietários	Sistema de autoajuda em mutirão: edificações construídas pelo sistema de mutirões	Autogestão: com a utilização de meios próprios e com contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários	Administração direta da Entidade Organizadora: com a contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários	Empreitada global, com contratação pela Entidade Organizadora de empresas especializadas para execução da obra ou do serviço por preço certo e total
	SOB AUTOGESTÃO			SOB COGESTÃO	
2014	Autoconstrução pelos próprios beneficiários	Mutirão ou ajuda mútua	Administração direta	Empreitada Global	
2016	Autoconstrução pelos próprios beneficiários	Mutirão ou ajuda mútua	Administração direta	Empreitada Global	
	SOB AUTOGESTÃO: É a utilização exclusiva de meios próprios para a gestão da produção das UH, conjugadas ou não com a contratação de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários, nos seguintes regimes construtivos, de forma exclusiva ou conjugados			SOB COGESTÃO: É a utilização de empresa do ramo da construção civil para produção total das UH	
2017	autoconstrução: cada beneficiário produz sua UH	mutirão ou ajuda mútua: todos os beneficiários produzem todas as UH	administração direta: a EO, com a anuência da CAO, contrata profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários	empreitada global: a EO, com anuência da CAO, contrata empresa especializada para execução total das obras e serviços por preço certo e total, permanecendo a gestão do empreendimento sob a responsabilidade da CAO	
2018	autoconstrução: cada beneficiário produz sua UH	mutirão ou ajuda mútua: todos os beneficiários produzem todas as UH	administração direta: a EO, com a anuência da CAO, contrata profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários	É a utilização de empresa do ramo da construção civil para produção total das UH, no regime construtivo de empreitada global. Neste regime, a EO, com anuência da CAO, contrata empresa especializada para execução total das obras e serviços por preço certo e total.	
2023	autoconstrução: processo pelo qual as famílias beneficiárias executam a sua unidade habitacional diretamente, por meio de obras e serviços, e contam com assistência técnica de profissional habilitado	mutirão ou ajuda mútua: processo pelo qual as famílias beneficiárias executam direta e coletivamente o conjunto de unidades habitacionais contratadas, por meio de obras e serviços, e contam com assistência técnica de profissional habilitado	administração direta: processo pelo qual as famílias beneficiárias administram diretamente a execução das obras e serviços de produção ou melhoria do conjunto de unidades habitacionais e adquirem materiais de construção, contando com a assistência técnica de profissional habilitado e a contratação pela EO, com a anuência da CAO, de profissionais ou empresas para execução parcial dos serviços necessários	É a utilização de empresa do ramo da construção civil para produção total das unidades habitacionais, no regime construtivo de empreitada global. Neste regime, a EO, com anuência da CAO, da CRE e ciência do Responsável Técnico, contrata empresa especializada para execução total das obras e serviços por preço certo e total.	

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

Assim, a realização da autogestão também na obra ocorre caso a Entidade Organizadora opte pelo regime de construção de autogestão, dentro do qual ela tem autonomia para decidir como se dá a construção do empreendimento. No entanto, caso opte pela autogestão, o programa estabelece uma restrição no financiamento:

8.3.1. Os valores máximos de provisão correspondem ao regime de Cogestão. Para o regime de Autogestão, os valores serão reduzidos em 8% (oito por cento), exceto para propostas na modalidade de Produção de unidades requalificadas.

8.3.2. A redução prevista no subitem anterior poderá ser reincorporada ao valor de provisão, desde que utilizada para a melhoria da unidade habitacional ou para a construção de equipamentos comunitários condominiais.⁹⁰

A diminuição no valor do financiamento é, sem dúvidas, desestimulante para que as EO optem pelo regime de autogestão. Mesmo com a previsão de que essa redução possa ser reincorporada ao valor disponibilizado, seu condicionamento a uma melhoria habitacional ou construção é um problema. Se o processo autogestionário gera economias ao longo de suas diversas etapas, é razoável que os próprios beneficiários possam decidir como aplicar tais recursos, seja em melhorias habitacionais, seja em ações de formação e capacitação, fundamentais para o funcionamento efetivo da autogestão. De fato, necessidades específicas ao processo, como a formação técnica para gestão de recursos ou a formação política dos autogestores, poderiam ser mais bem atendidas se esses 8% estivessem livres para uso conforme deliberação do coletivo. Aqui, observa-se uma continuidade de práticas já identificadas em políticas locais, como em Belo Horizonte, onde se consolidou a ideia de que o regime de autogestão deve receber menor aporte financeiro.

Assim, observa-se uma tendência de que as entidades optem pelo regime de cogestão, não só pela questão de desconto na subvenção, mas também por razões pragmáticas. Soma-se as questões econômicas e financeiras com a dificuldade de organização das entidades e de mobilização dos beneficiários para as ações coletivas. Ao fim, o que se nota é a persistente dificuldade estrutural de deslocar a centralidade da alocação de recursos das mãos das construtoras, mesmo em um programa concebido para fortalecer a produção social da moradia.

⁹⁰ MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2023, p. 9

Diante das limitações impostas pela normativa federal, torna-se relevante observar em que medida outras escalas de governo podem contribuir para a criação de condições mais favoráveis à realização da autogestão. Um possível caminho para incentivar a opção pela autogestão seria fortalecer as condições de execução a nível local, por meio de ações dos governos municipais. Embora não aportem recursos financeiros diretamente a obra, como ocorreu na primeira geração da autogestão em Belo Horizonte, alguns municípios têm se movimentado para apoiar a implementação dos empreendimentos do MCMV-Entidades, oferecendo recursos e estruturas de suporte para atividades complementares. Em Belo Horizonte, isso tem se dado pelo aparente interesse em regulamentar e fomentar a assessoria técnica. Tais iniciativas, apontam para a importância do papel municipal na construção de condições mais favoráveis para que a autogestão se realize em sua plenitude, ainda que tímidas e não necessariamente orientadas por esse ideal.

3.4.2 Institucionalização municipal

Em Belo Horizonte, a Política Municipal de Habitação (PMH) vigente foi publicada em 2018 por meio da Resolução nº LII, que substituiu a Resolução nº II, de 1994, que estava inaugurou e era a política de habitação vigente até então. No que diz respeito especificamente à autogestão, entretanto, apesar de ainda ser referenciada na política, como será visto mais a frente, não houve atualizações significativas. A operacionalização da autogestão foi regulamentada na Resolução nº IV, também de 1994, mas não foi revista. Considerando a reformulação ampla da política habitacional municipal, seria coerente esperar que essa normativa fosse atualizada de modo a viabilizar a retomada do funcionamento de um programa de autogestão no município. Isso, no entanto, não ocorreu e tampouco parece estar em curso, já que uma pesquisa pelo termo “autogestão” nas atas das reuniões do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte (CMHBH), disponibilizadas entre 2017 e 2023, não indica a existência de debates ou encaminhamentos voltados à atualização dessa regulamentação. Esse cenário sugere que a criação ou retomada de um programa

municipal de autogestão não tem se configurado como prioridade recente na agenda de discussões habitacionais do município.

Contudo, outras ações apontam para novas possibilidades que ao menos tangenciam a autogestão no município. É o caso da recente regulamentação de uma nova linha programática para a habitação no município, de 2022: a Linha de Assessoria Técnica, criada pelo Decreto 17.872 de 2022. O quadro a seguir sintetiza as normativas consultadas para avaliar as transformações, permanências e rupturas que no cenário recente da autogestão institucionalizada em Belo Horizonte:

Quadro 4 - Relação das legislações do município de Belo Horizonte analisadas neste trabalho.

ANO	NORMA	CONTEÚDO	STATUS
1994	Resolução nº II do CMHBH	Aprova a Política Habitacional para o Município de Belo Horizonte	Revogada pela Resolução nº LII
1994	Resolução nº IV do CMHBH	Aprova os procedimentos para a operacionalização do processo de produção de moradias através do Programa de Produção de Conjuntos Habitacionais e Lotes Urbanizados por Autogestão, no âmbito da Política Municipal de Habitação	
2018	Resolução nº LII do CMHBH	Aprova a revisão da Resolução nº II do CMH, que dispõe sobre a estrutura geral da Política Municipal de Habitação para Belo Horizonte	Vigente
2022	Decreto 17.872 da PBH	Regulamenta a Linha Programática Assistência e Assessoria Técnica.	Vigente

Fonte: Elaborada pela autora, 2024.

Como um marco legal primordial e inaugural da Política Municipal de Habitação Belo Horizonte, a Resolução nº II do Conselho Municipal de Habitação ficou em vigor por 24 anos, até ser alterada e substituída pela Resolução nº LII, em 2018, vigente atualmente. Com 5 páginas, o texto da Resolução nº II trazia um conceito de habitação e lista as diretrizes gerais da política de habitação. É notável o contraste com a Resolução nº LII, que conta com um texto mais robusto (16 páginas) e bem mais detalhado. Na resolução atualmente vigente, o conceito de *habitação* é substituído

pelo conceito de *habitação digna*. Além disso, constam outros 23 conceitos. As diretrizes passam de 6 diretrizes na resolução de 1994 para 22 diretrizes na resolução de 2018. Em resumo, a nova PMH de Belo Horizonte encontra-se bem mais detalhista. Pode se atribuir isso ao acúmulo de experiências do município ao longo dos quase 25 anos corridos desde a sua inauguração.

Na Resolução de 2018, mantém-se as duas linhas programáticas já existentes: Provisão Habitacional, Intervenção em Assentamentos de Interesse Social. Soma-se a essas duas a nova Linha Programática de Assistência e Assessoria Técnica, que antes era um programa. Essa reorganização parece aumentar a importância dada à atuação das assessorias técnicas no âmbito da PMH, além de reforçar seu papel transversal a todos os programas nela previstos. Tratarei mais à frente das relações entre essa linha programática e a prática autogestionária.

Em 1994, eram três as formas de gestão possíveis na implantação dos programas: gestão pública; cogestão e autogestão. Para a nova política, são mantidas as três e criadas mais duas, inéditas: Gestão por Organizações da Sociedade Civil e Gestão Privada. As descrições dessas modalidades passam a ser apresentadas de forma bem mais genérica, quando comparadas às definições antigas. A lógica da redação da Resolução antiga seguia o esquema de separar sinteticamente qual parte do processo de produção da moradia era delegado a cada agente. Exemplo: a definição da modalidade gestão pública era: “o poder público gerencia todo o processo de produção do programa habitacional, incluindo a compra de área, a elaboração dos projetos, a execução das obras e serviços e o acompanhamento pós ocupação. É repassado aos beneficiados o produto final”. Na versão atual, fica definido apenas que “o Poder Público gerencia a maior parte ou a totalidade dos processos inerentes à instalação e/ ou operação de uma dada ação”. Parece haver a ampliação da margem de interpretação sobre o que cada regime efetivamente implica na prática.

Na descrição da modalidade de autogestão a atribuição do movimento social que “gerencia todo o processo” (em 1994) é substituído por “gerenciam a maior parte ou a totalidade dos processos” (em 2018). Essa imprecisão expressa no novo texto pode ser resultado da dificuldade em delimitar o significado de autogestão. Como já dito, a definição de autogestão é alvo de tensionamentos. Há semelhante nebulosidade na definição das fronteiras entre as modalidades de gestão, principalmente entre a

autogestão e a cogestão. Além da mudança na descrição das modalidades já existentes a atualização da PMH também cria duas novas: a Gestão por Organizações da Sociedade Civil e a Gestão Privada. Essas mudanças podem ser vistas na síntese do quadro a seguir:

Quadro 5 - Comparação das definições das formas de gestão entre a Resolução nº II e a nº LII.

	Resolução II - 1994	Resolução LII - 2019
Gestão pública	O poder público gerencia todo o processo de produção do programa habitacional, incluindo a compra de área, a elaboração dos projetos, a execução das obras e serviços e o acompanhamento pós ocupação. É repassado aos beneficiados o produto final.	O Poder Público gerencia a maior parte ou a totalidade dos processos inerentes à instalação e/ ou operação de uma dada ação.
Gestão por Org. Soc. Civil	Não era prevista.	Estas gerenciam a maior parte ou a totalidade dos processos inerentes à instalação e/ ou operação de uma dada ação.
Gestão privada	Não era prevista.	Empresas ou outras instituições do setor privado gerenciam a maior parte ou a totalidade dos processos inerentes à instalação e/ ou operação de uma dada ação.
Autogestão	O movimento popular organizado gerencia todo o processo de produção do programa habitacional. São repassados aos beneficiários os recursos necessários ao investimento.	Os beneficiários, reunidos em movimento por moradia, gerenciam a maior parte ou a totalidade dos processos inerentes à instalação e/ ou operação de uma dada ação.
Cogestão	Há uma divisão das atribuições de gerenciamento do processo de produção do programa habitacional entre o poder público e o movimento popular organizado. São repassados aos beneficiários os insumos (material de construção).	Há uma divisão das atribuições inerentes à instalação e/ ou operação de uma dada ação entre o Poder Público, Organizações da Sociedade Civil, movimentos por moradia e/ou empresas privadas.

Fonte: elaborado pela autora, 2024.

É particularmente notável a criação dessas duas modalidades em 2018. A partir de então ocorre a dissolução do que até então era denominado autogestão em duas práticas distintas: aquela gerenciada por organizações da sociedade civil e aquela organizada por movimentos movimento por moradia (que continua com o título de autogestão). As “Organizações da sociedade civil”, segundo os conceitos definidos pela Resolução nº LII, são aquelas “entidades privadas sem fins lucrativos, sociedades cooperativas e organizações religiosas, segundo o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC”. Já os movimentos por moradia são definidos como o “grupo de pessoas organizadas que atuam de forma constante e sistemática em busca do direito à habitação digna, seja por meio da luta institucional, seja por meio da ação direta”. Essa separação formaliza, no nível normativo, uma distinção que há anos já se insinuava no campo empírico entre “entidades” e “movimentos sociais”: as primeiras cada vez mais profissionalizadas, especializadas e estruturadas para operar editais, convênios e contratos; os segundos centrados na mobilização de base, na ação coletiva e pressão política.

É possível levantar questionamentos a respeito do interesse em distinguir essas duas modalidades no nível formativo. Até que ponto essa distinção tem potencial de criar um novo regime de funcionamento, no qual as entidades, por sua capacidade técnica e burocrática, se tornariam as principais beneficiárias do programa, enquanto os movimentos permaneceriam reconhecidos mais pela sua função política do que pela capacidade de gerir empreendimentos? Será que essa distinção implica regras e exigências diferentes para cada modalidade? As entidades estariam sujeitas a parâmetros de governança, transparência financeira e prestação de contas mais rígidos, enquanto movimentos sociais seguiriam um regime mais flexível, porém talvez menos favorecido no acesso aos recursos?

Nesse contexto, a própria política municipal afirma, de forma ambígua, o lugar da autogestão. Ao fim da Seção VI da Resolução nº II, o Parágrafo 4º determina que “deverá ser estimulada a autogestão no processo de produção dos programas habitacionais”. Essa diretriz recupera o imaginário dos anos 1980, 1990 e 2000, quando a ação direta das organizações populares era vista como central na democratização das políticas urbanas. Na revisão da resolução, já sob outro cenário político, o princípio é mantido e deslocado para as diretrizes gerais da política habitacional, reforçando a autogestão como modalidade a ser incentivada. O novo

texto amplia ainda mais seu escopo ao estabelecer que ela deve ser estimulada “em todas as linhas programáticas da PMH”. Contudo, esse estímulo normativo convive com ambíguos: a própria criação da modalidade de Gestão Privada expressa o avanço da iniciativa privada como parceira privilegiada do Estado.

Nesse sentido, a convivência entre a afirmação normativa da autogestão e a consolidação de outras modalidades de gestão aponta para um campo marcado por indefinições conceituais e operacionais. A autogestão permanece formalmente valorizada, mas seu significado prático, seus limites e suas formas concretas de implementação tornam-se progressivamente menos claros, abrindo margem para interpretações diversas por parte dos agentes envolvidos na política habitacional municipal.

Esse quadro de imprecisão não se restringe ao texto normativo e pode ser observado também na prática institucional e nos discursos técnicos que operam a política habitacional no cotidiano. Em entrevistas concedidas por técnicos da URBEL ao grupo de pesquisa Morar de Outras Maneiras (MOM), da Escola de Arquitetura da UFMG, verifica-se a demonstração de divergências na definição do que consiste em um processo autogestionário. Na percepção do técnico entrevistado, os conjuntos habitacionais do início dos anos 90, mesmo que oficialmente enquadrados na modalidade de autogestão, devem ser considerados como experiências de cogestão. O entrevistado justificou essa consideração pelo fato de o projeto ter sido contratado e executado pela prefeitura, enquanto o restante do processo de produção do conjunto foi gerido pela associação de moradores. Já nos caso de alguns conjuntos habitacionais viabilizados pelo Programa Crédito Solidário, como o Residencial Serra Verde, a gestão desde o projeto era da associação, mas a conclusão da obra foi realizada pela gestão pública. Por esses motivos, ele considera que houve um compartilhamento de gestão, que nomeia de cogestão.

No entanto, o técnico não pontua que os motivos para esse compartilhamento do processo não atribuem a uma escolha consciente ou por incompetência das entidades em autogerir o processo. Sem recursos financeiros para tal, contratar uma assessoria para elaboração do projeto de forma autônoma não se configurava como uma possibilidade para os movimentos na década de 90. Já no caso do Residencial Serra Verde, a interrupção da autogestão não resulta de um conjunto de entraves

financeiros e burocráticos produzidos pelo próprio funcionamento do PCS e pela atuação da CAIXA. O empreendimento, aprovado em 2004 e contratado apenas em 2006, acumulou uma defasagem inicial que corroeu seu orçamento e desencadeou uma série de entraves: exclusão de famílias pelos critérios de capacidade de pagamento da CAIXA, sucessivas barreiras burocráticas, paralisações constantes e a recusa da instituição em permitir medições parciais. Em 2008, mesmo com 40% da obra executada, os repasses permaneceram bloqueados por quase um ano, período em que encargos continuaram a ser cobrados, resultando no paradoxo de que, após a suplementação ser aprovada, as entidades passaram a figurar como devedoras devido ao cálculo contábil da relação entre obra realizada e recursos liberados, realizado pela CAIXA. Com a obra paralisada e sujeita a roubos e vandalismo, a prefeitura transferiu sua conclusão para a iniciativa privada por meio de duas licitações malsucedidas: a primeira empresa faliu, e a segunda só finalizou o conjunto após novo aporte municipal. O resultado foi um custo final de aproximadamente 156% acima do valor estimado quando da solicitação de suplementação. Os apartamentos que tinham sua construção prevista, inicialmente, por R\$ 31 mil chegaram, ao final, a R\$ 79 mil.

A partir da constatação de tantos entraves institucionais, financeiros e burocráticos produzidos pelo próprio desenho das políticas e pela atuação dos agentes responsáveis por sua operacionalização, torna-se insuficiente analisar a autogestão apenas a partir da existência – ou ausência – de programas específicos. É necessário ampliar o campo de visão para identificar outras formas pelas quais o poder público municipal tem se movimentado em relação a esse tema. É nesse sentido que elenco alguns pontos do Decreto 17.872 de 2022, que regulamenta a Linha Programática de Assessoria Técnica de Belo Horizonte. Este decreto foi aprovado pelos membros do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte e elaborado com o apoio de um grupo técnico da URBEL. Ele regulamenta a Linha Programática de Assessoria Técnica, prevista pela Resolução nº LII. Essa regulamentação parece ter sido prioritária, visto que as outras duas linhas programáticas estabelecidas pela nova PMH-BH (Provisão habitacional e Intervenção em Assentamentos de Interesse social), até então, não foram alvo de regulamentação específica.

Assim como na Resolução nº LII, a autogestão aparece neste Decreto como um processo a ser estimulado. Esse é colocado como um princípio da Linha Programática em questão, que diz:

Art. 1- São princípios da Linha Programática Assistência e Assessoria Técnica - LP AAT - da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte:

[...]

II - o estímulo, sem prejuízo de outras formas de gestão, a processos autogestionários;⁹¹

Destaco a criação do Programa de Assistência e Assessoria Técnica Coletiva - PAAT Coletiva, que conta com as seguintes modalidades:

- a) apoio à produção de conjuntos habitacionais;
- b) apoio à regularização fundiária e urbanização de assentamentos de interesse social;
- c) apoio ao planejamento de ações e à organização social;

Para todas os programas e modalidades que constam na LP AAT, o Decreto também elenca a inclusão dos seguintes serviços:

- I - levantamento topográfico e sondagem;
- II - elaboração de projetos de produção, reforma ou ampliação de moradia isolada, grupo de moradias ou conjunto habitacional;
- III - acompanhamento e gestão da execução de obras de produção, reforma ou ampliação de moradia isolada, de grupo de moradias ou de conjunto habitacional;
- IV - apoio à regularização fundiária e edilícia de moradia isolada, de grupo de moradias ou de assentamento de interesse social, podendo envolver elaboração de planos e projetos, acompanhamento jurídico e social e apoio às ações necessárias à mediação de conflitos fundiários;
- V - emissão de laudo geológico-geotécnico;
- VI - apoio à urbanização total ou parcial de assentamento de interesse social, podendo envolver elaboração de planos, de projetos e acompanhamento da execução de obras;
- VII - apoio ao planejamento de ações e à organização social de famílias ou de comunidades, podendo envolver atividades de formação e de capacitação individual e coletiva, bem como a projeto de geração de renda e à captação de recursos financeiros;
- VIII - apoio às ações posteriores às intervenções.

Levando em consideração todos esses aspectos, a regulamentação da LP AAT parece indicar para a formação de um cenário promissor em termos de Assessoria Técnica para a autogestão. Além de visar a garantia dos serviços técnicos tradicionais para a provisão habitacional (projetos, laudos, acompanhamentos, levantamentos

⁹¹ BELO HORIZONTE. Decreto n. 17.872, de 15 fev. 2022, online.

etc), merece destaque a inclusão da modalidade “apoio ao planejamento de ações e à organização social” e dos serviços “apoio ao planejamento de ações e à organização social de famílias ou de comunidades, podendo envolver atividades de formação e de capacitação individual e coletiva, bem como a projeto de geração de renda e à captação de recursos financeiros” e “apoio às ações posteriores às intervenções”. Sem menosprezar a indiscutível importância das outras modalidades e serviços, esses parecem ser avanços muito significativos, especialmente para a autogestão. A possibilidade de financiamento desse tipo de atividade pode, inclusive, ajudar na mitigação dos problemas gerados justamente pela falta de valorização dos processos preparatórios e pedagógicos nos programas de autogestão federais.

Assim, a regulamentação da Linha Programática de Assistência e Assessoria Técnica representa algum avanço para se pensar a autogestão, mesmo que a assessoria seja apenas um dentre os vários fatores importantes para esse tipo de processo. Pensando em ações de autogestão que podem conjugar o apoio de um programa municipal com o federal, é possível imaginar que Belo Horizonte tenha condições, por exemplo, de oferecer o serviço de assessoria para uma associação que precise realizar seu projeto para entrar com uma proposta no PMCMV.

3.5 Descontinuidades e permanências

A história da autogestão revela um percurso marcado por inflexões significativas, mas também por certas continuidades que insistem em atravessar suas diversas formulações. No primeiro momento, associado às lutas operárias, a autogestão aparece como expressão de um conflito estrutural: o trabalhador organizado, envolvido em partidos e cooperativas, identificava na autogestão não apenas um modo alternativo de organizar a produção, mas uma contestação radical ao sistema capitalista. A autonomia aqui tinha caráter de confronto, projetava horizontes de transformação macro e se inscrevia na disputa pela substituição da ordem vigente. Era, portanto, uma prática de classe que mobilizava sujeitos coletivos e orientava-se por uma visão de mundo abrangente.

Com as lutas urbanas, inicia-se um deslocamento dessa ideia. O sujeito político já não é mais o operário situado no chão da fábrica, mas o militante inserido em movimentos

sociais urbanos, cuja composição heterogênea permite tanto a permanência de lideranças com forte carga ideológica quanto o ingresso de participantes movidos por demandas concretas e imediatas. Multiplicam-se as pautas e os espaços onde a autogestão passa a operar: economia solidária, saúde, renda, habitação. Essa multiplicação, em parte, expressa a própria expansão da noção de autogestão como forma ampla de organização social. Ao mesmo tempo, no campo habitacional brasileiro, verifica-se o estreitamento de seus horizontes: a casa própria emerge como objetivo central, reorientando expectativas e organizando o engajamento de forma pragmática, ainda que ecos de uma mudança social mais ampla permaneçam.

O caso uruguaio tensiona novamente esse quadro. Ali, as cooperativas de habitação fortemente vinculadas ao movimento sindical articulam um sujeito cooperativado que mantém viva a ideia de autogestão como processo formativo e transformador. Evita-se o atrelamento da luta por moradia digna com a obtenção da propriedade individual. Foca-se em empreender por meio do processo de produção das moradias um modo de vida sustentado coletivamente, ancorado na ajuda mútua e no pertencimento comunitário. Trata-se de uma forma de autogestão que conserva densidade política e preserva sua capacidade de produzir sujeitos implicados na cooperação.

A autogestão institucionalizada brasileira marca outro deslocamento. As associações sem fins lucrativos, atuais Entidades Organizadoras, sofrem com a introdução de uma camada burocrática que redefine seus papéis, gera novas expectativas, demandas e tarefas. Emergindo desse arranjo, o “autogestor profissional” torna-se uma figura central: alguém cuja experiência e capacidade técnica são reconhecidas e exigidas pelos programas públicos. Os beneficiários, como indica a própria denominação, assumem uma posição muito mais passiva, situando-se como receptores de um benefício cujo desenho lhes escapa e cujas margens de decisão são cada vez mais estreitas. A autonomia, aqui, tende a se transformar em conformidade com etapas e exigências institucionais, distanciando-se daquela ideia inaugural de autogoverno coletivo.

É nesse ponto da trajetória que se torna indispensável considerar a formação paralela do sujeito neoliberal. Ao longo das décadas em que a autogestão se desloca do terreno das lutas sociais para o interior das políticas públicas, consolida-se no Brasil – acompanhando tendências globais – um regime de subjetivação que transforma a

autonomia em imperativo moral e a participação em responsabilidade individual. Esse sujeito neoliberal, convocado a gerir sua própria vida como uma empresa, encontra nas políticas habitacionais um espaço privilegiado para sua constituição: nelas, a cooperação é reinterpretada como dever, o engajamento como prova de merecimento, e o fracasso como falha pessoal. Assim, as transformações institucionais da autogestão não podem ser lidas isoladamente; elas se articulam à produção de novas subjetividades que moldam o modo como os indivíduos se relacionam com o Estado, com a coletividade e consigo mesmos.

Esse movimento fica ainda mais evidente quando analisamos as normas específicas do PMCMV-E e das resoluções municipais de Belo Horizonte, que cristalizam muitas dessas inflexões. Ali se observa a formalização de procedimentos, a multiplicação de requisitos, a centralidade crescente da figura da Entidade Organizadora e a redução dos espaços construídos de forma efetivamente coletiva. Por um lado, certos elementos da autogestão, como a participação e o trabalho conjunto, permanecem nomeados. Por outro lado, as tarefas são reelaboradas de forma a acomodar as exigências de eficiência, controle e responsabilização típicas das políticas contemporâneas. Desse processo emergem tendências claras: a tecnificação da participação, a individualização da responsabilidade e a progressiva diminuição da capacidade transformadora atribuída ao coletivo.

É a partir dessa articulação entre transformações institucionais e transformações subjetivas que se abre o caminho para o capítulo seguinte. O caso empírico que será apresentado não busca ilustrar as teses aqui desenvolvidas, mas colocá-las sob a perspectiva complexa de um caso real. Pretende-se dar substância à análise ao evidenciar os posicionamentos concretos dos agentes envolvidos, mostrando que os sujeitos não são entes estáticos ou facilmente catalogáveis, mas se adaptam conforme demandas, oportunidades e pressões institucionais. No exame detalhado dessas práticas que se pretende perceber com mais nitidez como as diferentes figuras da autogestão (operário, militante, cooperativado, autogestor profissional, beneficiário) se entrelaçam, se sobrepõem ou se contradizem. O caso permitirá, assim, captar as dificuldades e tensões que a autogestão enfrenta em tempos de formação do sujeito neoliberal: como se negociam autonomia e responsabilização, participação e hierarquia, projeto coletivo e desempenho individual, e onde, na

experiência concreta, essas fricções se tornam irreconciliáveis ou, ao contrário, produtivas de novas formas de ação.

4 AUTOGESTÃO EM PRÁTICA: A EXPERIÊNCIA DO MUNICÍPIO DE CONTAGEM

A descrição e análise de algumas ações que ocorreram no município de Contagem/MG, nesse capítulo, conforma uma narrativa que entrelaça todas as categorias, sujeitos, influências e teorias já expostos até aqui. Não significa que esses aspectos estejam explícitos, facilmente identificáveis. Nenhuma leitura teórica seria capaz de esgotar as possibilidades de leitura de uma realidade específica. Ainda assim, faço o relato e análise desses trabalhos, dos quais participei diretamente, com o objetivo de adicionar camadas de informação e dar minha contribuição para complexificar a análise a respeito do cenário atual e tendências da autogestão.

O município mineiro de Contagem iniciou um novo ciclo político com a eleição de Marília Campos (PT) para a prefeitura em 2020. A atual prefeita, que já havia sido a primeira mulher ocupar o cargo máximo do executivo da cidade em 2005, fora reeleita em 2009 e retornou ao cargo após um hiato de 9 anos. A nova gestão assumiu forte compromisso com algumas questões urbanas, especialmente o planejamento urbano e a habitação, tendo como uma de suas prioridades a aprovação do novo Plano Diretor, em 2021⁹². Também houve esforço para reativar e reforçar a centralidade do Conselho Municipal de Habitação (COMHAB), que se encontrava então enfraquecido pelas gestões anteriores, como ambiente institucional de discussão democrática. Outro exemplo de estruturação importante foi a nomeação de uma arquiteta e urbanista como secretária de Desenvolvimento Urbano e Habitação com trajetória profissional marcada pela atuação na formulação da Política Municipal de Habitação de Belo Horizonte na década de 90. Isso sinaliza a centralidade que a habitação assumiu no governo e possível afinidade da gestão com os trabalhos realizados no campo habitacional de BH anteriormente. Nesse mesmo fluxo de ações, destaca-se o convênio firmado com a Universidade Federal de Minas Gerais, que estruturou o projeto de extensão responsável pelo contexto institucional das atividades tratadas neste capítulo.

⁹² PREFEITURA MUNICIPAL DE CONTAGEM. Lei Complementar nº 362, de 28 de setembro de 2023. Contagem, MG, 2023.

4.1 Contexto institucional e disputas de prioridades

O projeto de extensão se iniciou em 2023, iniciado pelo contato do município de Contagem, por meio da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SMDUH) com pesquisadores da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais. O contato apresentou a demanda, por parte da secretaria, em receber uma consultoria para auxiliar na elaboração e desenvolvimento de programas, projetos e consultoria nas áreas de Habitação, Regulação Urbana e Planejamento Urbano. Uma equipe de pesquisadores vinculados à UFMG e alguns técnicos externos foi organizada e, com o intermédio da Fundação IPEAD⁹³, foi firmada a parceria entre o município e a UFMG em dezembro de 2023. Os trabalhos a serem desenvolvidos foram organizados em dois principais eixos: (1) Fortalecimento da Política Habitacional de Interesse Social do Município de Contagem (MG); (2) Requalificação dos processos de regulação urbana e respectiva regulamentação para implantação do novo Plano Diretor do município.

Minha participação direta se deu no âmbito das atividades realizadas por duas equipes integrantes do eixo de *Fortalecimento da Política Habitacional de Interesse Social*: Equipe de Assessoria Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) e Equipe de Produção Habitacional por Autogestão, as quais utilizo como objeto de estudo nesta dissertação. A formação dessas duas equipes respondia ao objetivo declarado pela prefeitura em pavimentar o caminho para as respectivas áreas no contexto das ações respaldadas pela política habitacional do município. A construção de um empreendimento habitacional por autogestão no município já era inclusive assunto tratado informalmente desde o início da gestão de Marília Campos, antes mesmo do estabelecimento do convenio entre a UFMG e o município.

⁹³ A Fundação IPEAD é uma entidade sem fins lucrativos, credenciada pelo Ministério da Educação - MEC e pelo Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT como fundação de apoio à Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG. Possui como finalidade estatutária promover e apoiar o desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, abrangendo o ensino, a pesquisa e a extensão da Universidade Federal de Minas Gerais.

Apesar da distinção formal entre as duas equipes, na prática, suas atividades se deram de forma conjunta. Essa junção foi fruto da primeira de uma sequência de renegociações do escopo de trabalho entre nossa equipe e a SMDUH, que levaram a repetida elaboração de novos planos de trabalho para os meses que se seguiriam. A união das equipes respondeu primordialmente à necessidade de atender a uma demanda que não havíamos previsto a princípio: a elaboração de projetos arquitetônicos em terrenos pré-selecionados pelo Estado. Essa não parecia uma demanda prioritária para nossa equipe. O primordial era realizar o trabalho de formação e preparação tanto do corpo técnico do órgão público quanto dos membros das associações de moradia do município para a prática de assessoria técnica e de autogestão. E esse já era um escopo suficientemente extenso para o prazo estabelecido. No entanto, a demanda de elaborar os projetos nos pareceu inegociável e, portanto, unimos as equipes como forma de unir os esforços. Ao fim, a união não foi negativa, visto que acabamos por avaliar e reconhecer que os conhecimentos e práticas que envolvem Assessoria Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) e produção de moradias por autogestão eram convenientemente complementares entre si.

Como será visto, a demanda do projeto arquitetônico foi objeto de negociações e reavaliações ao longo de todo o processo. Logo nas primeiras reuniões entre as equipes de Autogestão, de ATHIS e os técnicos da SMDUH de Contagem, ela se apresentou demanda muito clara e delimitada, por parte dos técnicos. Nos foi contextualizado que, na ocasião da abertura de seleção de propostas para empreendimentos no âmbito do PMCMV Entidades, publicada pela Portaria MCID nº 862 de 4 de julho de 2023, representantes de movimentos sociais de luta por moradia procuraram representantes da administração pública do município de Contagem em busca de apoio para envio de propostas. A principal demanda apresentada por parte dos representantes dos movimentos atuantes no município era a disponibilização de terreno público para a implantação de um empreendimento habitacional. Na ocasião, o corpo técnico da prefeitura avaliou que não seria possível a disponibilização direta de terrenos para o atendimento da demanda do movimento social. Mesmo que houvesse tempo hábil para esse processo, atender essa demanda diretamente significaria o favorecimento, por parte do poder público, de uma associação em detrimento dos outros atuantes no município. Portanto, a resposta e compromisso

firmado pelo Estado foi o de lançamento de um edital público para este fim, garantindo um processo transparente e isonômico para a solução da demanda apresentada.

A questão da elaboração do projeto arquitetônico nasce nesse mesmo momento. O chamamento público não respondia a demanda do movimento social em tempo hábil para viabilizar o envio de propostas para o chamamento do PMCMV-E de 2023, o que acabava por configurar uma situação em que o Estado, apesar de atender a demanda apresentada pelo movimento social, atendia parcialmente ou de forma “atrasada”. Assim, o comprometimento de entregar ao movimento social, além da disponibilização de terreno, o projeto do conjunto habitacional a ser nele implantado, parece ter sido uma forma encontrada de compensar um possível desapontamento dos movimentos sociais em relação à gestão pública. Com a disponibilização do terreno e o projeto arquitetônico em mãos, apostou-se que os movimentos de moradia de Contagem poderiam ingressar diretamente na modalidade de “produção de novas unidades habitacionais”, no próximo chamamento publicado pelo governo federal. Isso possibilitaria o “encurtamento” do processo total de realização do empreendimento em cerca de 12 meses, prazo este que é comumente estabelecido para elaboração de projeto nos cronogramas dos empreendimentos atendidos pela modalidade de elaboração de projeto no PMCMV-E.

Como já foi dito, essa promessa de elaboração de projetos se traduziu em uma demanda a ser atendida por nós. Mais que isso, a demanda tinha caráter prioritário, já que já havia sido acordada entre o corpo técnico da prefeitura e as lideranças do movimento social. Apesar de não nos parecer prioritária, a atividade foi incorporada no nosso plano de trabalho, mediante o atendimento de algumas condições.

A primeira condição é de que era necessária a identificação de qual entidade seria contemplada com a disponibilização de cada terreno. Só assim, seria possível o atendimento à segunda condição, que é a de que o projeto deveria ser elaborado de forma coletiva entre o grupo da UFMG e os membros das entidades de Contagem, futuros moradores dos empreendimentos a serem produzidos via PMCMV-E. Dessa forma passamos a apostar que o processo de projeto, por sua metodologia participativa, poderia se constituir como uma etapa de fortalecimento da autonomia do grupo assessorado, dando substância ao objetivo de formação que havíamos estabelecido desde o princípio. Partindo do conhecimento que o processo de projeto

quando é realizado de forma alheia aos desejos dos futuros moradores é um dos grandes problemas da heteronomia ao qual a autogestão deveria buscar superar, o estabelecimento dessas condições foi uma maneira de tentar atenuar esse problema.

Esses primeiros momentos do projeto já demonstravam as primeiras questões relacionados à presença do Estado em um processo em que se busca perseguir preceitos autogestionários. Esses problemas resultavam dos conflitos entre o que a equipe contratada considerava prioritário, dentro do tempo disponível, e a demanda apresentada pela SMDUH. Essa avaliação de prioridades, por parte da nossa equipe, era pautada não apenas em nossos estudos sobre experiências anteriores de autogestão institucionalizada, mas também partia fortemente da experiência pessoal da equipe de Autogestão coordenada por profissionais com experiência direta na assessoria técnica em empreendimentos autogestionários em Ipatinga e em Belo Horizonte. Nesse sentido, nossa proposta em não priorizar a realização de um projeto em detrimento da realização da formação para a autogestão se relacionava com alguns principais aspectos: primeiramente, levando em consideração os conhecimentos particulares da nossa equipe, que contava com profissionais experientes no assunto da autogestão, considerávamos que tínhamos mais a oferecer no processo de formação do que no de elaboração de projeto arquitetônico; segundo, a prioridade primordial parecia, de fato, ser a preparação dos autogestores e da equipe técnica da prefeitura para dar melhores condições a um processo autogestionário futuro. Além disso tudo, avaliávamos que o projeto arquitetônico deveria ser realizado por uma assessoria técnica escolhida e contratada diretamente pelos assessorados, e não pelo poder público, como era o nosso caso. Nesse cenário hipotético, os assessorados estabeleceriam uma relação direta com a assessoria, pautado por uma lógica de contratação de um serviço como qualquer outro, o que favorece a autonomia destes em se posicionarem no processo de projeto de acordo com seus desejos e necessidades.

Os técnicos da SMDUH, ao serem apresentados a essas considerações, não demonstravam discordância. Pelo contrário, demonstravam concordar com a importância em priorizar o processo de formação para autogestão e para assessoria técnica para habitação social no município. No entanto, a necessidade de se chegar

ao fim do contrato com o projeto arquitetônico como um produto persistiu de forma irreduzível. A questão que emerge dessa situação é, então, por que a concordância entre contratantes e contratados não foi suficiente para que fosse arrematado um plano de atividades em que ambos concordassem como o ideal? A elaboração do projeto arquitetônico surgia como uma obrigação previamente estabelecida e aparentemente incontornável, cuja origem não se deixava apreender nos espaços de negociação em que podíamos possível atuar. Qual era, afinal, a fonte dessa demanda?

Primeiramente, pode-se considerar que a demanda por um projeto vem das regras do programa habitacional, já que é indispensável que a proposta do empreendimento acompanhe um projeto aprovado pelo órgão público responsável. Mas, como já dito, desde 2023 o programa disponibiliza a modalidade de elaboração de projeto, propiciando a possibilidade de a entidade organizadora contratar diretamente uma assessoria para este fim. Nessa circunstância, o que poderia levar ao interesse da entidade em receber o projeto arquitetônico pronto das mãos do Estado invés de contratá-lo diretamente por outras vias, em posse do recurso disponibilizado pelo Programa Minha Casa Minha Vida para tal? O primeiro deles, pode estar atrelado a diminuição das despesas. Apesar de haver a modalidade e a possibilidade de adiantamento dos recursos financeiros para este fim, o PMCMV-E não prevê aumento no valor do valor máximo por unidade habitacional para a modalidade que prevê elaboração de projeto. Nesse sentido, interessaria às entidades realizar essa economia do recurso financeiro referente a esse serviço, buscando obter o projeto arquitetônico já pronto de uma forma que não as onerasse financeiramente. Também no sentido da economia financeira, é possível considerar, como já citado, a economia no tempo total da implantação do empreendimento. Esse aspecto é, no contexto aqui estudado, incerto: não há garantia ou evidência alguma de que o tempo que a prefeitura levaria para viabilizar e aprovar o projeto arquitetônico seria mais curto do que o tempo que a entidade organizadora precisaria para realizar a mesma coisa, por meios próprios. Esse aspecto, no entanto, não deve ser descartado. Considerando a sobrecarga de tarefas que usualmente recai sobre as entidades organizadoras – muitas delas de execução complexa –, a possibilidade de assumir uma atribuição a menos pode se apresentar como um fator relevante. Trata-se, em última instância, de uma demanda por economia, seja de tempo, seja de recursos financeiros.

Por que, então, economizar tempo? É legítimo reconhecer que o acesso à habitação digna, para as pessoas envolvidas na luta por moradia, constitui uma demanda urgente, que aspira a soluções no menor prazo possível. Essa urgência se torna ainda mais evidente quando se considera que muitas dessas pessoas participam da luta há anos, em alguns casos, por décadas. No entanto, essa urgência poderia ser enfrentada por caminhos que não reforçassem a alienação dos sujeitos em relação ao processo produtivo de suas próprias moradias, como ocorre quando a elaboração do projeto arquitetônico se dá de forma heterônoma. A insistência nessa lógica tende a consolidar a compreensão da moradia prioritariamente como produto, em detrimento do reconhecimento da centralidade do processo – político, formativo e coletivo – por meio do qual ela é construída.

Voltando ao questionamento: qual a origem dessa demanda? Não era possível, naquele momento, verificar se havia uma colocação direta das entidades organizadas de Contagem sobre uma demanda de projeto. Na realidade, não chegamos a debater a prioridade de elaboração desse projeto diretamente com representantes dos movimentos por moradia, já que os movimentos beneficiados por este produto ainda seriam selecionados por meio de chamamento público, o qual não havia sido publicado oficialmente ainda. Havia alguma previsão, de que os movimentos beneficiados pela disponibilização do terreno seriam, provavelmente, aqueles que participavam ativamente das deliberações no âmbito Conselho Municipal de Habitação. No entanto, essas informações eram, até então, apenas especulações. Portanto, a negociação ocorreu somente junto ao poder público, que tampouco atribuía essa demanda como algo diretamente requisitado pelo movimento. Como já dito, não se deve descartar esse desejo por parte das lideranças – é muito provável, inclusive, que eles tivessem interesse também – mas a situação apontava fortemente para o desejo da gestão municipal em apresentar resultados concretos, ao setor dos movimentos sociais e seus apoiadores. Nesse caso, o resultado concreto seria a entrega de um documento importante, como é o projeto arquitetônico aprovado.

Esse aspecto se torna especialmente forte considerando que alguns movimentos de luta por reforma urbana e moradia possuem histórico de apoio ao Partido dos Trabalhadores. Portanto, na gestão municipal de Contagem, desde 2020, presume-se que havia um canal de comunicação aberto entre os setores de luta urbana e o Estado, que foi acessado por lideranças dos movimentos por moradia do município. Desse

encontro, além da demanda por terreno, os técnicos da SMUDH nos relatavam o surgimento da demanda por projeto arquitetônico, que não pode ser atribuída claramente a uma sugestão do movimento ou do Estado, mas que se apresentou para nossa equipe como incontornável. Importa considerar, então, que a interferência dessa demanda no plano de ações do projeto extensão relaciona-se com um modo de funcionamento próprio da organização do Estado e sua relação com as organizações sociais, representada, nesse caso, pelos movimentos sociais.

Também é da ordem própria das hierarquias e estruturas de funcionamento do Estado a estrutura formada para o espaço de debate que nos foi disponibilizado. Ali, por mais que houvesse concordância e os debates fossem pacíficos, algumas questões pareciam fora de debate, inegociáveis, como foi a necessidade de realizar o projeto. O arranjo de negociação ali estabelecido (o Estado – a prefeitura ou a secretaria – e a equipe contratada para a consultoria) parecia não ser capaz de fornecer, de fato, as condições que colocávamos como ideais. Essa incapacidade não deve ser encarada como se o Estado, de forma passiva, não dispusesse dos recursos necessários para tal. Tampouco é possível afirmar com certeza que havia uma postura ativa, por parte do Estado, em obstacularizar certos aspectos da autogestão que considerávamos importante. O que é possível dizer é que havia um comprometimento político, relacionado a acordos entre lideranças dos movimentos e representantes do Estado, que geravam conflitos que já se apresentavam naquele momento.

Todavia, no momento de início dos trabalhos da equipe da UFMG, ainda não havia chamamento público publicado oficialmente pelo poder público para a viabilização da seleção de entidades interessadas em promover empreendimento habitacional nos terrenos públicos disponibilizados pela prefeitura. Consequentemente, também não dispúnhamos da definição de quais seriam as entidades do município com as quais trabalharíamos na implantação do empreendimento habitacional. Sendo assim, de imediato, não havia a possibilidade de iniciar a realização dos projetos arquitetônicos, já que considerávamos imprescindível a existência do “público-alvo” definido para tal. Então, o período entre o início das nossas atividades e a seleção das entidades beneficiárias da disponibilização dos terrenos foi a brecha temporal encontrada para a realização das etapas de formação, que havíamos planejado a priori. Infelizmente, elas foram realizadas em um tempo reduzido quando comparadas ao inicialmente planejado.

4.2 A formação – sensibilização

O planejamento das atividades de formação ficou organizado em etapas: a primeira, denominada “Sensibilização geral”, seria realizada junto às entidades com representantes presentes no Conselho Municipal de Habitação, com as quais o corpo técnico da SMDUH já estabelecia contato direto. Essa era uma etapa importante para qualquer entidade que desejasse participar de processos autogestionários, independentemente do acesso aos terrenos doados pela prefeitura. A segunda etapa, denominada “Sensibilização – projeto Rui Barbosa” seria realizada em data posterior à conclusão do chamamento público de disponibilização dos terrenos públicos. A entidade selecionada, então, participaria de uma etapa de formação mais focalizada em atividades de projeto aplicadas ao par de terrenos localizados no Bairro Jardim Industrial, na Regional Industrial do município de Contagem.

A “Sensibilização” se deu em quatro principais encontros, realizados nos meses de março, abril e maio de 2024. O primeiro foi o “Rolezinho da Autogestão” (Figura 1), inspirado em uma ação semelhante realizada pelo Coletivo Habite a Política, em 2019.⁹⁴ O evento consistiu na visita a quatro conjuntos habitacionais, três resultantes da política habitacional de autogestão de Belo Horizonte dos anos 90 e 2000 e um do Programa Minha Casa Minha Vida - Fundo de Arrendamento Residencial (PMCMV-FAR), em Contagem. Lideranças dos conjuntos dispuseram-se a receber a equipe da UFMG e os participantes da formação e contar brevemente sobre a história da construção, impressões pessoais e situação atual dos empreendimentos. Foi reservado um local para almoço, de acordo com a indicação da liderança de uma das entidades participantes. Foram preparadas e entregues aos participantes fichas com informações básicas, fotografias da época da construção dos conjuntos e desenhos técnicos. As fichas tinham o objetivo de registro básico das informações

⁹⁴ O “Rolezinho da Autogestão”, realizado em 2019 pelo “Coletivo Habite a Política”, em parceria com a disciplina “Tecnologia Social e Adequação Sociotécnica” do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFMG (ministrada pelos Profs. Roberto dos Santos e Giselle O. Mascarenhas), foi um esforço no sentido de dar visibilidade aos casos dos conjuntos autogestionários belo-horizontinos. No evento foram visitados os conjuntos: Villarégia I e II, Urucuia, Fernão Dias e Serrano, conversando com lideranças e moradores.

compartilhadas no encontro sobre o conjunto e de introdução ao contato entre os participantes e uma categoria de informações técnicas, que eram os desenhos das plantas das unidades habitacionais dos conjuntos visitados.

O Rolezinho foi efetivo na construção de um momento descontraído, comparado com dinâmicas que são baseadas em organizações excessivamente hierárquicas, na qual necessariamente um grupo hierarquicamente superior expõe conteúdos e o outro apenas absorve. A intenção foi tentar quebrar esse tipo de hierarquização que frequentemente intimida que a maioria das pessoas se expressem. Essa foi uma preocupação importante, especialmente para o primeiro contato entre nós, da assessoria, e assessorados. Para nós foi um momento crucial no qual pudemos nos aproximar do entendimento de quem eram e quais as características dos associados dos movimentos de luta por moradia de Contagem.⁹⁵

Mesmo com toda a descontração, a postura predominante dos participantes foi de ouvir e aprender com as lideranças que nos recebiam em cada conjunto. Ficou evidente que poucos ou nenhum dos participantes associados aos movimentos de moradia de Contagem tinham conhecimento sobre o processo autogestionário dos conjuntos visitados. Isso não nos surpreendeu, já que esse modelo de produção é alvo de um esforço ativo de apagamento de sua história e são muito pouco divulgados e debatidos, apesar de seus êxitos.

Mesmo interessados nas informações sobre esse processo de construção diferenciado, a maioria dos participantes, quando comentavam, o faziam em relação ao produto: as moradias. Na maior parte do tempo, os participantes faziam comentários elogiosos aos espaços construídos. Muitas vezes, se demonstravam impressionados com o “bom aproveitamento do espaço”, o que pode estar fortemente conectado popularização da ideia de que as habitações produzidas para os pobres pelo Estado são sempre padronizadas e muito pequenas. Nas visitas aos conjuntos de sobrados (Urucuia e Villaregia) ouvimos muitos comentários de admiração ao fato

⁹⁵ Saliento que os participantes do evento não foram exclusivamente pessoas associadas dos movimentos de luta por moradia de Contagem. Tampouco aqueles que de fato eram permaneceram frequentando os encontros subsequentes ou permaneceram ao longo de todo o processo de formação. Havia lideranças de movimentos que se não mantiveram presentes no decorrer do processo, bem como outras pessoas (Arquitetos, lideranças de outras localidades, técnicos da prefeitura de Contagem etc) que simplesmente se interessavam especificamente pela visita aos conjuntos.

de ali terem sido construídas casas térreas. Esses comentários vinham acompanhados de uma postura de conformação, expressada por falas que apontavam que atualmente isso não é mais uma possibilidade, já que os empreendimentos mais recentes – ao menos nas grandes cidades – são sempre em forma de edifícios multifamiliares.

Longe de ser suficientemente conclusivo, esse primeiro contato com os participantes do Rolezinho apresentou pistas importantes sobre o contexto com o qual lidaríamos nos próximos passos da formação. Em primeiro lugar, a demanda por autogestão não parecia partir das pessoas ali presentes, já que não demonstravam saber do que se tratava. Evidenciando que esse parecia ser um desejo particular do corpo técnico da prefeitura de Contagem. Além disso, o foco quase exclusivo de comentários dos participantes sobre aspectos da residência pronta, e não sobre o processo de produção, reafirmava a preocupação a respeito do produto final – e não os caminhos para chegar até ele – como a principal, se não única, motivação para a participação daquelas pessoas naquela atividade. Somava-se a isso uma postura majoritariamente passiva, evidenciada por comentários conformistas em relação às tipologias recentemente produzidas pelo Estado, ainda que, simultaneamente, manifestassem preferência por residências unifamiliares e o desejo por casas maiores.

Figura 1 - Rolezinho da autogestão: primeira parada no conjunto Urucuia.



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)

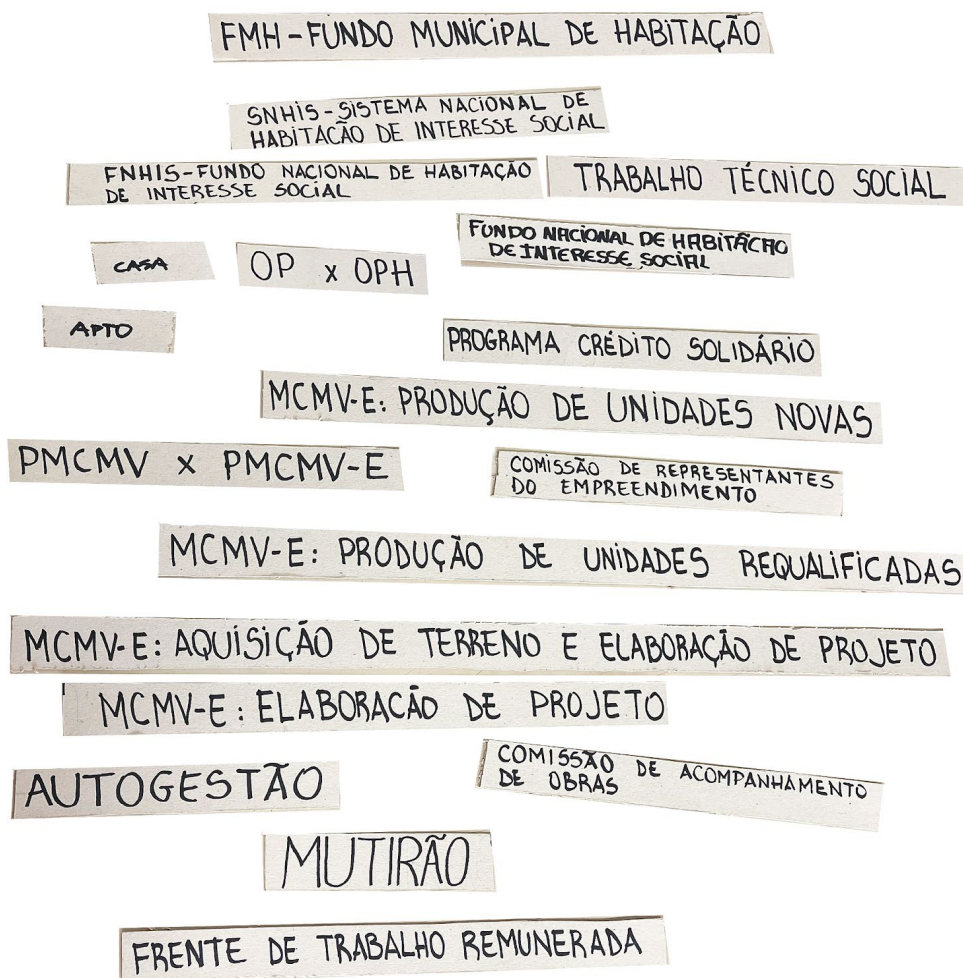
O segundo encontro da formação foi uma visita à exposição “Autogestão de Moradias”⁹⁶. A exposição, montada no hall de entrada da Escola de Arquitetura da UFMG, oferecia a oportunidade de os participantes entrarem em contato com informações históricas sobre conjuntos habitacionais construídos de forma

⁹⁶ A exposição em questão foi fruto de projetos de pesquisa e extensão, do qual também participei, que colaborou com a produção da tese “Outros Canteiros” por Giselle O. Mascarenhas, junto ao grupo de pesquisa Morar de Outras Maneiras (MOM) da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (EA-UFMG). Esses foram trabalhos que visavam desvelar e confrontar a invisibilidade da produção autogestionária de moradias empreendida em Belo Horizonte nas décadas 1990 e 2000.

autogestionária em Belo Horizonte e sobre a história de luta por moradia que se relaciona a esse cenário. Essas informações estavam organizadas em uma linha do tempo que destacava os principais marcos da autogestão de moradias em todas as esferas: federal, estadual e municipal. Além disso, havia o registro fotográfico de três conjuntos habitacionais da autogestão: Villarégia, Mar Vermelho e Fernão Dias. Este registro oferecia uma visão atual das comunidades formadas após a apropriação dos empreendimentos, anos após sua conclusão. O Villarégia e o Mar Vermelho foram visitados no Rolêzinho, a visita à exposição era a oportunidade de acrescentar informações sobre a autogestão que, a partir da experiência anterior, avaliávamos que a maioria dos participantes ainda não tinham acesso.

O primeiro momento desse encontro foi a realização de um café da manhã coletivo, no qual todos haviam sido comunicados para levar alguma contribuição. Essa foi uma etapa que adotamos como padrão para todos os encontros a partir deste. Após uma rodada de apresentações das pessoas ali presentes e de um tempo reservado para visita à exposição, foi realizada uma dinâmica. A dinâmica foi preparada por nós a partir da coleta de terminologias retiradas do material da exposição, que considerávamos importantes e potentes para a incitação de debates acerca da política habitacional autogestionária. Esses termos foram escritos em placas (Figura 2) e, no momento da dinâmica, elas estavam posicionadas ao centro da roda de conversa.

Figura 2 - Roda de conversa: Placas elaboradas para dinâmica coletiva.



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto "Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem" (2024)

A partir disso, os participantes compartilharam suas dúvidas, conhecimentos e impressões a respeito de cada termo, estimulados pela mediação da nossa equipe. Esse compartilhamento de pontos de vista tecia uma narrativa sobre políticas públicas de autogestão na habitação e assuntos correlatos, que foi simultaneamente registrada pela equipe em um rolo de papel, também no centro da roda (Figura 3).

Figura 3 - Roda de conversa: Registro da discussão sobre a política habitacional autogestionária.



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)

Nesse encontro verificou-se, novamente, uma participação maior das pessoas mais experientes no assunto da luta por moradia. Estavam presentes lideranças da UNMP e uma moradora do Conjunto Habitacional Serrano, que foi construído via política habitacional de autogestão, em Belo Horizonte. Estas fizeram comentários relacionados especificamente ao processo de autogestão, apontando suas dificuldades. Apesar dos percalços, ambas reafirmavam veementemente que, ao fim, é um trabalho compensador, relatando suas reverberações positivas tanto no resultado da moradia quanto na convivência em condomínio. Estavam presentes também representantes de três entidades de moradia atuantes em Contagem: duas lideranças do Núcleo de Sem Casa Santíssima Trindade, uma liderança e um consultor da Associação Habitacional da Regional Ressaca e duas associadas da Pastoral Metropolitana. Destaco as representantes do Núcleo de Sem Casa Santíssima Trindade e da Associação por Moradia Popular de Contagem e Regiões, por serem bastante participativas, mas também por apresentarem posturas com distinções importantes entre si. A primeira, já possui vasta experiência na luta por moradia e, portanto, se manifestou em vários momentos sobre os assuntos relacionados a acesso de recursos públicos para habitação, orçamentos

participativos, PMCMV etc. Quanto a esses assuntos, frequentemente, seus comentários eram feitos em tons de denúncia, devido as dificuldades encontradas ao longo dos seus anos de atuação no campo da luta por moradia. No entanto, seus relatos demonstravam ausência de experiência específica no âmbito das políticas habitacionais de autogestão. A mesma inexperiência se aplicava para a liderança da Associação Habitacional da Regional Ressaca, que levantou diversos questionamentos sobre os assuntos que eram levantados, transparecendo uma postura de curiosidade e disponibilidade para aprendizado. Ela expressava também bastante preocupação em entender as informações que eram expostas e, além disso, preocupação em como repassaria tantas informações aos restantes dos associados, que ali não estavam presentes. A liderança demonstrou, além da inexperiência em relação a autogestão, certa inexperiência com a luta por moradia de modo geral.

O terceiro encontro do processo de formação para a autogestão foi a “Linha do tempo colaborativa”. O objetivo dessa dinâmica era de que as entidades do município compartilhassem suas próprias histórias e ações, bem como as ações de seus membros na luta por moradia. Essa atividade surgiu, pois apostávamos, novamente, na necessidade de aprofundar o conhecimento dos participantes do processo a respeito da história das políticas públicas habitacionais federais, estaduais e municipais. Mas acreditávamos que isso se daria de forma mais efetiva se os participantes também conseguissem se posicionar pessoalmente nessa perspectiva histórica, como uma maneira de se situar e entender sua posição nesse contexto. Além disso, também era do nosso interesse, como assessoria, aprofundar nosso conhecimento a respeito da história de vida daquelas pessoas, suas opiniões e suas relações com a luta por moradia.

No encontro compareceram as lideranças e associados de duas entidades de luta por moradia de Contagem: Instituto Neides Abreu e Associação de Sem Casa Santíssima Trindade. Após o café da manhã colaborativo, a primeira atividade foi realizada separadamente com os dois grupos (Figura 4). Nesse momento, cada entidade recebeu uma linha do tempo com o registro temporal de marcos legais da luta por moradia nacionais, estaduais e municipais (de Contagem e de Belo Horizonte), a ser

utilizada como base para que fizessem as inserções que julgassem pertinentes, de acordo com seus conhecimentos e experiências pessoais.

Figura 4 - Preenchimento da linha do tempo, separado por associação.



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)

Em seguida, utilizando a mesma linha do tempo de base, mas em formato expandido (Figura 5), todos se reuniram e, novamente, compartilharam e debateram sobre os pontos que consideravam importantes, intercalando com colocações da equipe da UFMG a respeito dos marcos legais e fatos trazidos na linha do tempo de base. A intenção dessa ação foi conectar as histórias e conhecimentos particulares dos grupos participantes aos marcos legais e eventos, trazidos pela nossa equipe, consolidando e ampliando o conhecimento do grupo sobre a história da luta por moradia no país. Posteriormente, as informações levantadas na dinâmica foram incorporadas à linha do tempo, resultando em uma nova, disponibilizada em formato digital e físico.

Figura 5 - Atividade da linha do tempo: momento em que as entidades preenchem a linha com suas próprias informações.



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)

Apesar de nossa equipe ter enviado convocações via WhatsApp, dias antes, para que os participantes levassem fotos ou outros materiais que fossem marcantes para a construção da linha do tempo, isso não ocorreu. Novamente, nota-se posturas diferentes entre as associações presentes. Não somente de suas lideranças, mas dos associados. No caso do Núcleo de Sem Casa Santíssima Trindade, a participação dos associados parecia se atrelar muito aos comandos da liderança. Durante a dinâmica separada com cada grupo, as informações acrescentadas na mesa desta associação, em sua maioria, foram fornecidas pela liderança de acordo com seu envolvimento direto com a luta por moradia em Belo Horizonte. O restante dos

participantes só acrescentou algo quando foram diretamente questionados, o que levou ao levantamento apenas de informações referentes a como eles se envolveram com a luta por moradia.

Já no caso do grupo do Instituto Neides Abreu, a dinâmica se deu de forma um tanto quanto mais horizontal e espontânea. As discussões não se restringiram apenas ao registro de marcos legais a respeito da luta por moradia no Brasil, Minas Gerais e RMBH, apesar de serem levantados diversos marcos relacionados a construção de conjuntos habitacionais em Contagem e BH. Destaca-se a fala de uma das associadas presentes, que se demonstrou preocupada com a questão da autogestão. Ela questionou sobre a necessidade de sua participação no canteiro de obras do conjunto, alegando que não teria disponibilidade para isso e que, se fosse necessário, ela pagaria alguém para substituí-la nesse tipo de atividade.

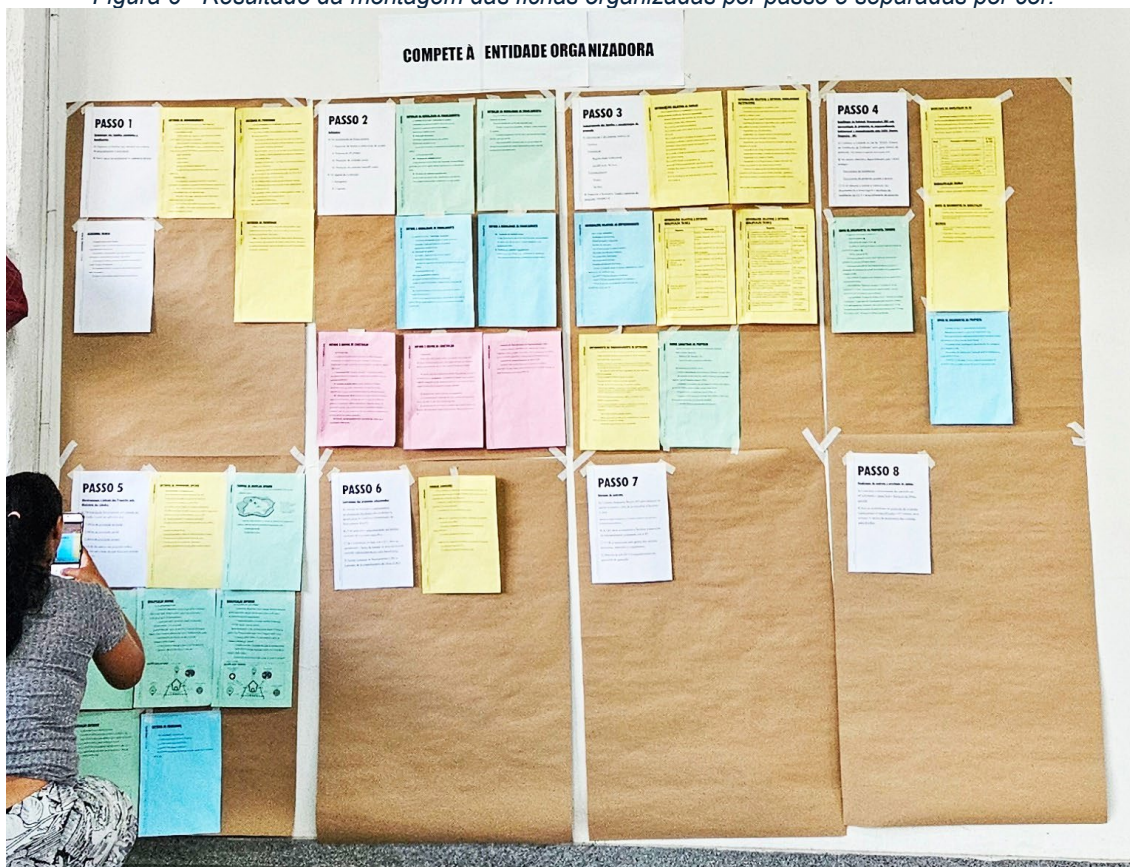
No momento de reunião dos dois grupos outras discussões importantes surgiram. Dentre elas, destaca-se a questão da segurança e relação com a vizinhança nos conjuntos habitacionais de interesse social. Em relação à segurança, o debate girou em torno das diferenças entre viver em um bairro convencional e em um condomínio. A maioria das participantes, especialmente as mulheres, expressou preferência pela segunda opção, argumentando que, apesar dos custos adicionais, os muros e portarias dificultam a entrada do tráfico de drogas nos conjuntos habitacionais. Sobre a vizinhança, as participantes destacaram a importância de não ter conjuntos habitacionais muito grandes e de evitar uma verticalização excessiva.

O último encontro da etapa de formação foi focado na capacitação para compreensão do grupo sobre o funcionamento do PMCMV-E, focando na construção de um roteiro de procedimentos a ser seguido pelas entidades interessadas em acessar os recursos disponibilizados pelo programa. O maior desafio era absorver uma grande quantidade de informações, apresentadas em forma de normativas pelo Ministério das Cidades (MCID), e organizá-las de forma clara e direta para os participantes da formação. Partimos da divisão do processo de acesso ao PMCMV-E em etapas, organizada e disponibilizada no site do MCID, utilizando-a como base organizativa. À essa base foi adicionada por nós a categorização das informações por temas, distinguidos por cores: a) entidades e beneficiários; b) terreno; c) obra; d) projeto; e) AT e trabalho

social. Essa separação foi, para além de um facilitador e organizador do grande volume de informações, uma maneira sutil de sugerir a organização interna dos membros das entidades. Essa sugestão parte da consciência de que será necessária a mobilização dos futuros autogestores para cuidar de decisões e providências em cada uma das cinco esferas discriminadas.

Tudo isso materializou-se em fichas: as fichas eram organizadas por “passos” e continham a cor da categoria que se relacionava (se o procedimento em questão se relacionava a questões do terreno, a ficha era verde, se relacionava com questões de obra, era branca, etc). (Figura 6)

Figura 6 - Resultado da montagem das fichas organizadas por passo e separadas por cor.



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)

As fichas foram distribuídas entre todos os participantes e lidas em voz alta por eles à medida que avançávamos no *passo a passo* (Figura 7). Esse material foi consolidado em um guia, disponível nos formatos digital e físico, direcionados às entidades. Esse guia também contém links para as normativas referentes ao PMCMV-E, além de

outras normativas, formulários e documentos com informações pertinentes ao processo (Figura 8).

Figura 7 - Momentos do encontro sobre a discussão do passo a passo para cadastramento das entidades no PMCMV-E.



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024).

Figura 8 - Material desenvolvido pela equipe como produto dos encontros: “Passo a Passo do PMCMV-E” e “Linha do tempo colaborativa: em construção” com novos dados inseridos.



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024).

Esse foi o encontro que contou com maior número de representantes entidades distintas, contando com representantes do Instituto Neides, Associação de Sem Casa

Santíssima Trindade, Associação Habitacional da Regional Ressaca e Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST). De forma geral, os participantes se demonstravam muito interessados pelo assunto do Programa Minha Casa Minha Vida e é provável que o fato de esta ser uma temática mais objetiva, com escopo teórico mais bem definido, tenha motivado essa participação mais expressiva, quando comparado aos encontros anteriores.

Nessa dinâmica foi possível identificar, dentre os questionamentos e comentários que surgiram, aqueles que estavam atrelados a uma preocupação mais individual, como beneficiários, e aqueles que surgiram atrelados às questões coletivas, da gestão do empreendimento. Os individuais, se davam acerca de dúvidas a respeito de documentações do beneficiário e da família, como a forma de comprovação de renda ou possíveis impeditivos para que estes conseguissem acessar ao benefício do programa habitacional. Esse foi um tipo de pautas que, sempre que levantada, gerava um expressivo engajamento e participação dos presentes.

Também emergiram questões de caráter coletivo, como as dúvidas acerca da possibilidade de contratação de serviços terceirizados para a execução da obra. Esse é um questionamento frequente no âmbito dos processos autogestionários, geralmente decorrente da confusão acerca da suposta obrigatoriedade do mutirão em todas as etapas da produção habitacional por autogestão. Outra dúvida levantada dizia respeito à contratação de serviços especializados prestados por pessoas pertencentes ao próprio grupo de beneficiários. O tema foi trazido por um associado que mencionou conhecer alguém com formação técnica pertinente à gestão da obra. Tal situação sugere que vínculos pessoais e a possibilidade de participação direta no processo podem ampliar o engajamento dos envolvidos, sem que isso necessariamente configure interesse individual em detrimento do coletivo. Ao contrário, a questão remete ao potencial de mobilização de recursos próximos e disponíveis, articulando-se de forma consistente com os princípios de cooperação e autonomia que orientam a autogestão.

Além desses quatro encontros, nossa equipe também participou de reuniões do Conselho Municipal de Habitação de Contagem e organizou um encontro com o Núcleo de Sem Casa Santíssima Trindade, para realizar atividades com o objetivo de reforçar e aprofundar as trocas de experiências e informações que aconteceram nos

nos outros quatro encontros. Já havíamos notado que a participação dos associados em todos esses encontros frequentemente demonstrava um caráter de “cumprimento de obrigações” relacionado às exigências colocadas pelos coordenadores dessas entidades. Muitas vezes os participantes demonstravam-se confusos a respeito do objetivo dos encontros e oficinas que estavam participando, não havendo clareza sobre se tratar de um processo estritamente formativo. O dia da reunião entre nossa equipe e os associados do Núcleo de Sem Casa Santíssima Trindade foi muito emblemático nesse sentido.

Na ocasião havíamos planejado, dentre outras, uma dinâmica de preenchimento de uma das fichas exigidas pela CAIXA para envio da proposta ao PMCMV-E. O objetivo era familiarizar as pessoas com esse tipo de procedimento, partindo do ideal de que todos deviam estar preparados para compartilhar processos dessa natureza para viabilizar a autogestão do empreendimento. A ficha foi enviada para os participantes da oficina, para que eles pudessem ensaiar seu preenchimento, identificar dúvidas e levá-las para o dia da reunião. Vários associados concluíram que estavam preenchendo uma ficha oficial e, portanto, chegaram ao dia da oficina questionando para quem deveriam entregar a ficha, se havia problema em rasurá-la e se o objetivo da reunião era se inscrever para o PMCMV.

Essas interações entre a equipe e os associados reforçaram a percepção de que, antes de uma formação específica para a autogestão, seriam necessárias etapas formativas mais fundamentais. Para que a capacitação voltada à autogestão de empreendimentos habitacionais fosse mais bem aproveitada, era importante que os participantes se familiarizassem com o funcionamento das instâncias governamentais e das políticas públicas, além de desenvolverem posicionamentos políticos mais consistentes sobre esses temas. Observou-se, novamente, uma participação motivada sobretudo pelo cumprimento de uma expectativa, entendida como uma etapa burocrática a ser superada para alcançar a casa própria para si e sua família.

Esse ciclo de atividades de formação se encerrou em maio de 2024. Nesse momento, ao contrário do que se esperava, ainda não havia ocorrido a seleção das entidades a serem contempladas com o terreno público para viabilização do empreendimento habitacional em Contagem. Isso ocorreu devido a questões administrativas internas as secretarias responsáveis e a publicação do chamamento público, que impediram

que este tivesse sido publicado até então. Isso demandou, novamente, uma reorganização do plano de trabalho. A alternativa encontrada foi a antecipação da etapa de elaboração da minuta do programa de autogestão do município de Contagem, postergando a etapa de projeção para a reta final do projeto. A elaboração das minutas de autogestão e de ATHIS estavam previstas para o fim do processo, pois considerávamos importante que ela incorporasse, na medida do possível, os conhecimentos adquiridos ao longo de todo o contato entre a equipe da UFMG e os movimentos e entidades de moradia de Contagem, ao longo da realização do projeto. Assim, acreditávamos que o resultado seria um produto mais coerente com as particularidades do município. No entanto, novamente, nossa equipe precisou adequar os trabalhos em razão dos obstáculos decorrentes dos trâmites dos órgãos públicos, o que acabou por interferir negativamente no processo de construção coletiva inicialmente planejado.

4.3 Institucionalização

O processo de elaboração da minuta para o Projeto de Lei do Programa Municipal de Habitação por Autogestão de Contagem aconteceu durante os meses de junho, julho e agosto de 2024. O primeiro passo para a elaboração foi a análise de uma série de marcos legais relacionados a programas de autogestão no país, a fim de definir os pontos de partida para a redação da minuta para Contagem. Os marcos legais analisados foram:

- Resolução IV do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte, de 1994: Aprova os procedimentos para a operacionalização do processo de produção de moradias por autogestão em conjuntos habitacionais e lotes urbanizados.
- Lei nº 10.152, de 24 de março de 2011: Gestão de Marcio Lacerda (PSB), Município de Belo Horizonte. Dispõe sobre a Política Municipal de Economia Popular Solidária.
- Projeto de Lei nº 0012/2015: Autoria de Nabil Bonduki (PT), Município de São Paulo. Visa garantir o protagonismo das famílias organizadas em associações

e cooperativas habitacionais na elaboração de projetos e construção de moradia.

- Lei nº 16.587, de 12 de dezembro de 2016: Gestão de Fernando Haddad (PT), Município de São Paulo. Promulgada a partir do Projeto de Lei nº 12/2015, garante a participação ativa das famílias na criação e construção de suas moradias.
- Projeto de Lei nº 1469/2017: Proposto por Delmaso (PODEMOS), Distrito Federal. Cria o Programa Distrital de Produção da Habitação de Interesse Social (Autogestão na Moradia).
- Projeto de Lei nº 4216/2021: Proposto pela Comissão de Legislação Participativa, com base em sugestão da União Nacional por Moradia Popular (UNMP). Institui diretrizes para a produção de moradia por autogestão e propõe o Programa Nacional de Moradia por Autogestão.
- Projeto de Lei nº 195/2023: Autoria de Leleco Pimentel (PT), Estado de Minas Gerais. Propõe a criação da Política Estadual de Produção Social de Moradia por Autogestão.
- Projeto de Lei nº 1067/2023: Autoria de Professora Bebel (PT), Estado de São Paulo. Cria mecanismos de incentivo à produção de empreendimentos habitacionais de interesse social com modalidades de empreitada, cogestão e autogestão.

Após a análise previa, foram selecionadas algumas referências centrais, a partir das quais foi montado um compilado que serviu de base para a discussão e construção realizadas na sequência de reuniões entre a equipe de Autogestão e de ATHIS da UFMG e o corpo técnico da SMDUH de Contagem. O **Projeto de lei Nº 4216/2021**, que cria o Programa Nacional de Moradia por Autogestão, foi utilizado como referência principal para o estabelecimento de diretrizes gerais e objetivos da nossa proposta. Percebendo a necessidade de complementação da minuta com definições mais direcionadas a operacionalização do programa, foi escolhida a **Resolução IV do Conselho Municipal de Habitação de Belo Horizonte** como a segunda principal referência. Também fizemos o cotejamento com a **Instrução Normativa nº 28, de 4 de julho de 2023**, que regulamenta o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades, na perspectiva de planejar um programa para Contagem que fosse coerente e dialogasse com o programa federal referido. Por fim, também foi indispensável a

compatibilização da escrita da nova minuta com outras duas principais leis do município de Contagem: O Plano Diretor (Lei Complementar nº 362, de 28 de setembro de 2023) e a Lei Complementar nº 315, de 05 de janeiro de 2022.

Apesar do prejuízo em adiantar o início da elaboração da minuta para antes da finalização do processo de formação junto das entidades de luta por moradia, é possível pontuar importantes avanços ao longo dessa elaboração. Um deles é resultado da avaliação de que as leis e projetos de lei analisados eram muito focados na produção de novas moradias por autogestão. Nossa proposta, em contraponto, era de não fazer essa restrição. Considerou-se que o escopo do programa de autogestão para Contagem deveria ser ampliado, incorporando os avanços que as experiências anteriores de outros municípios obtiveram em termos, sobretudo, de organização e expertise dos movimentos sociais. Nesse sentido, a ideia foi de incluir na regulamentação as possibilidades de execução de planos populares, diagnósticos coletivos e outras ações, além das reformas e melhorias habitacionais, isto é, soluções para além da provisão habitacional e de projetos formatados exclusivamente por desenhos técnicos, concebidos sem a participação qualificadas dos futuros usuários.

O corpo técnico da SMDUH afirmava que a prioridade central era preparar o arranjo institucional orientado à construção e melhoria habitacional, em consonância com o que é de escopo do PMCMV-E. Por isso, essa discussão de ampliação do escopo contou com alguns avanços e recuos. Contudo, ao fim, foi acordada a abordagem de ampliação das possibilidades da autogestão, mesmo reconhecendo que a estrutura normativa e técnica atual do município provavelmente demandaria outras regulamentações e adaptações futuras para se implantar, de fato, essa proposta no município. Assim, ao fim do processo de escrita da minuta preliminar, essas foram as modalidades do programa definidas:

I - provisão de unidades habitacionais:

II - reforma, melhoria habitacional

III - urbanização;

IV - regularização fundiária de interesse social;

V - elaboração de planos populares;

VI - elaboração de projetos de arquitetura e engenharia.”

Essa diretriz implicou não somente na definição das modalidades, mas do cuidado em não restringir a autogestão, nesse sentido, em outras partes do texto da minuta. Por exemplo, na sessão de definições, nos atentamos para ajustar a definição de estudo preliminar, que é normalmente associada à fase inicial do desenvolvimento de projetos arquitetônicos. Para evitar interpretações restritivas, incluiu-se na minuta intermediária a seguinte definição: "estudos preliminares: estudos de viabilidade técnica, jurídica, financeira, social e ambiental de futuras ações a serem executadas no âmbito dos processos autogestionários".

Também foi possível debater a questão do modelo de titulação dos beneficiários do programa. Apesar das dúvidas quanto ao respaldo jurídico do conceito de “propriedade coletiva”, optamos por manter esse conceito como possibilidade de titulação na minuta preliminar, considerando a importância da propriedade coletiva das experiências uruguaias como referência. Isso se deu pela constatação de que essa possibilidade de titulação já estava presente nas duas principais leis do município de Contagem com as quais estávamos trabalhando. O Plano Diretor de Contagem estabelece em suas diretrizes para a Política Municipal de Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHS), no Art. 276 e inciso VIII, que deve-se diversificar as alternativas de titulação dos beneficiários “considerando preferencialmente alternativas como a concessão de direito real de uso e a **propriedade coletiva**, entre outras.” Já na Lei Complementar nº 315, de 05 de janeiro de 2022, o Art. 6º prevê a destinação das unidades imobiliárias produzidas por meio de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS) "aos beneficiários por meio da locação social ou da transferência de domínio via títulos de propriedade individual, **propriedade coletiva** ou concessão do direito real de uso"; também o Art. 28, Parágrafo único, considera a propriedade nas formas individual ou coletiva quando esclarece o entendimento relativo ao "atendimento definitivo" que, segundo a lei, seriam aqueles atendimentos frutos de provisão habitacional ou regularização fundiária, que envolvam “a transferência de propriedade ou a concessão do direito real de uso, **nas formas individual ou coletiva**". Além disso, a presença do termo propriedade coletiva também nos projetos de Lei de Autogestão Federal e Municipal, indicava para a hipótese de que essa é uma discussão importante no âmbito dos movimentos sociais que reivindicam autogestão. Sendo assim, no caso de aprovação

desses projetos de lei, há a possibilidade de que essa alternativa de titulação seja pauta de futuras discussões políticas e regulamentações nas esferas governamentais do estado e da união.

Não foram incluídas na minuta questões excessivamente específicas acerca do financiamento das ações ali previstas, pois não havia informações concretas a respeito de sua viabilidade institucional futura. Nesse âmbito, apenas ficou especificado na minuta que o recurso para o programa deveria ser oriundo do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social do Município e que o município estaria autorizado a transferir recursos para este fundo a fim de viabilizar o programa de autogestão. Mesmo sendo uma definição ainda incipiente e pouco detalhada, entendeu-se junto do corpo técnico da SMDUH que esse era um passo importante e primordial para a viabilização futura do programa. O detalhamento a respeito de condições específicas de subsídio ou financiamento poderia ser estabelecido futuramente, em novos decretos ou resoluções.

Mesmo não sendo o foco da análise, é importante ressaltar que, além da minuta de autogestão, também aconteceu a elaboração da minuta da Linha Programática de Assessoria e Assistência Técnica (LPAAT) do município, além da Política Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHS). Esta última, foi elaborada por outra equipe, com discussões periódicas no âmbito do Conselho Municipal de Habitação. Importa pontuar que para a LPAAT ficou estabelecido que as ações de assistência e assessoria seriam transversais a todos os programas habitacionais previstos na PMHS, o que inclui o programa de autogestão. Outros aspectos relevantes da minuta proposta para a LPAAT já foram discutidos na sessão 2.5.2 e se aplicam aqui, já que a proposta para Contagem foi bastante pautada no decreto de Belo Horizonte.

Ao fim, o processo de discussão das minutas pode ser avaliado como produtivo no avanço de algumas questões. Não houve grandes conflitos nesse momento de negociação entre nossa equipe e a figura do Estado, como houve nas etapas anteriores do projeto, como já descrito. No entanto, infelizmente o processo não incorporou diretamente demandas populares, devido ao ambiente institucional que foi aberto para sua discussão. Como uma tentativa de garantir, ainda, alguma participação popular na elaboração dessa minuta, planejamos a discussão da redação da minuta preliminar na reunião do Conselho Municipal de Habitação de Contagem

(COMHAB), no início do ano de 2025. No entanto, essa apresentação acabou não ocorrendo.

4.4 Projetação

No mês de agosto, ao fim do processo de redação da minuta preliminar para o programa de autogestão do município, a expectativa era o início da etapa de formação junto às entidades beneficiárias da disponibilização de terrenos pelo município. Novamente, por questões administrativas internas aos órgãos responsáveis pela redação e publicação do chamamento público para disponibilização dos terrenos, este só viria a ser oficializado em 19 de agosto. Contabilizando o prazo de abertura do edital (30 dias), somado ao prazo de análise e divulgação dos resultados, evidenciou-se a necessidade de, novamente, reorganizar o plano de atividades a ser realizado pela Equipe de Autogestão e ATHIS.

Calculando que após a seleção das entidades restariam menos de 6 meses de vigência contrato do projeto, as possibilidades de ainda se realizar três projetos de forma coletiva parecia inviável. Um processo compartilhado de projeto entre a assessoria técnica e os assessorados demanda tempo dilatado quando comparado a um processo tradicional de projeção, considerando a necessidade de preparação de dinâmicas e oficinas, disponibilidade de agenda para realização dos encontros de todos os envolvidos e outras complexidades. Portanto, ficou acordado, após muitas negociações, que seriam realizados dois projetos arquitetônicos, a serem começados imediatamente, sem a participação da entidade beneficiária, já que ela ainda não havia sido selecionada. A elaboração seria feita com o acompanhamento do corpo técnico da SMDUH de Contagem. Posteriormente, com a divulgação do resultado do chamamento público, seria realizado mais um projeto. Este, contaria com momentos de debate e elaborações coletivas, como idealizado inicialmente, mas com tempo reduzido em relação ao que era previsto para essa etapa. Dessa forma, o compromisso firmado pela prefeitura em disponibilizar terrenos e projetos para os movimentos de moradia foi assegurado.

Assim, a partir de agosto nossa equipe começou a elaborar o estudo preliminar de dois empreendimentos habitacionais. Estes seriam implantados em dois, dentre os

cinco terrenos a serem disponibilizados via chamamento público pela prefeitura de Contagem. Os terrenos ficam localizados no Bairro Jardim Industrial e são contíguos, formando a quase totalidade de uma quadra do bairro, excetuando-se três lotes que já eram previamente ocupados por construções particulares.

Essa primeira etapa de projeção sem a participação dos futuros moradores durou três meses. Em novembro de 2024 as atividades junto aos associados e futuros moradores foram retomadas, pois já estava selecionada a entidade Associação de Sem Casa Santíssima Trindade como a contemplada com a disponibilização dos três terrenos públicos do bairro Jardim Industrial para a implantação de empreendimento habitacional via PMCMV. Antes de falar sobre as atividades que se seguiram, é importante observar alguns aspectos sobre o processo de seleção dessa entidade.

O processo de seleção pública de entidades organizadoras interessadas em promover empreendimentos habitacionais de interesse social em imóveis situados no município de Contagem e disponibilizados pela prefeitura para propostas do PMCMV foi realizado por meio do Credenciamento nº 003/2024⁹⁷ regido pelo Edital nº 076/2024, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SMDUH/PMC. Conforme consta na ata de abertura de envelopes⁹⁸, duas entidades protocolaram seus envelopes: Instituto Neides Abreu e Associação de Sem Casa Santíssima Trindade. Além disso, na ata também consta o registro de que uma representante do MTST compareceu para a entrega dos documentos, mas, por chegar após o prazo estabelecido, não conseguiu efetivar sua protocolação. Como consta na Ata de classificação preliminar⁹⁹, datada de 04 de outubro de 2024, foi habilitada segundo critérios definidos no Conselho Municipal de Habitação de Contagem e selecionada uma única entidade – o Núcleo de Sem Casa Santíssima Trindade – para 03 terrenos no Bairro Jardim Industrial, denominados Rui Barbosa 01, 02 e 03. Segundo o edital, cada um dos terrenos previa capacidade máxima de 48 unidades habitacionais, conformadas em tipologia de edifício multifamiliar vertical.

⁹⁷ Disponível em <https://portal.contagem.mg.gov.br/portal/editais/0/1/5695>

⁹⁸ Disponível em https://portal.contagem.mg.gov.br/editais/credenciamento_003-24_ata_abertura_24041108.pdf

⁹⁹ Disponível em https://portal.contagem.mg.gov.br/editais/2_ata_credenciamento_003_2024_-_04_10_2024_04012727.pdf

Além das três áreas destinadas ao Núcleo de Sem Casa Santíssima Trindade, o chamamento também disponibilizava outras duas áreas. Estas também eram vizinhas entre si, e comportariam 60 unidades habitacionais, no máximo, na tipologia multifamiliar horizontal (sobrado). Estas áreas são localizadas na Regional Administrativa Vargem das Flores e foram denominados Ouro Branco 01 e 02. Contudo, na ausência de entidades habilitadas, essas áreas permaneceram sem destinação até a publicação posterior de um novo chamamento, em abril de 2025.¹⁰⁰ Resultou deste novo chamamento a contemplação de duas entidades, uma para cada um dos dois terrenos: Instituto Neides Abreu e Centro Educacional de Profissionalização e Formação Ambiental da Criança e do Adolescente.

Voltando ao Credenciamento nº 003/2024, do qual resultou a seleção do Núcleo Santíssima Trindade, verifica-se nele apenas três requisitos mínimos para habilitação de entidades interessadas:

- a) Atuar ou ter atuado no Município de Contagem em algum período ao longo dos últimos 5 (cinco) anos;
- b) Atuar ou ter atuado com grupos de associados mobilizados em torno da luta pela moradia em algum período ao longo dos últimos 5 (cinco) anos;
- c) Ter realizado cadastro no Sistema de Cadastramento e Habilitação de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos (SISAD) no período de geração de protocolo para o PMCMV – Entidades 2023, nos termos do item 3 da Portaria MCID. Nº 861/2023.

Destaca-se essa última, por revelar a falta de adequação entre a realidade das entidades atuantes no município de Contagem e os critérios estabelecidos pelo edital. As informações acerca da realidade das entidades atuantes em Contagem já eram de conhecimento tanto os técnicos da prefeitura quanto nossa equipe. Atribui-se a isso, principalmente, a atuação das mesmas no âmbito do Conselho de Habitação do município. Diante disso, sabíamos que quatro principais entidades atuantes (Pastoral Metropolitana dos Sem Casa; Núcleo de Sem Casa Santíssima Trindade; Associação Habitacional da Regional Ressaca e Instituto Neides Abreu) duas não haviam se cadastrado no SISAD¹⁰¹ em 2023: Instituto Neides Abreu e Associação Habitacional da Regional Ressaca. Estas mesmas duas entidades haviam sido as mais ativas e

¹⁰⁰ Disponível em <https://portal.contagem.mg.gov.br/portal/editais/0/1/5835/>

¹⁰¹ O SISAD era, até então, o sistema eletrônico por meio do qual as entidades realizavam seus cadastramentos para acesso ao PMCMV.

participativas no processo de formação para autogestão que havíamos realizado no início do ano.

Uma saída para a falta de cadastramento da entidade no SISAD é a possibilidade prevista no edital de que a inscrição seja feita de forma isolada ou vinculada com outra entidade. Assim, uma entidade sem cadastro poderia vincular-se a outra que atendesse a esse critério. Essa lógica de vinculação com uma entidade maior tem sido uma prática que vem se consolidando para a viabilização da habilitação de entidades menos experientes também no âmbito do PMCMV-E. Ela permite que estas entidades menores se associem à outras, de maior experiência, para apresentar documentações exigidas no edital. No entanto, ainda assim, como consta na ata de análise e julgamento da documentação de habilitação¹⁰², o Instituto Neides Abreu foi desclassificado por falta dessa documentação. Por fim, entende-se que essa exigência representou um impedimento ao acesso das entidades com menos experiência ao recurso público disponibilizado. Esse é um aspecto ambíguo, já que as entidades menos experientes são as que mais demandam apoio do poder público para a viabilização da solução de suas demandas.

Após a conclusão do processo do chamamento público, com a entidade Núcleo Santíssima Trindade selecionada, retomou-se o processo de ações conjuntas entre nossa equipe e a entidade, em novembro de 2024. Cientes de que, com o tempo restante disponível, não seria possível um compartilhamento profundo do processo de projeção do empreendimento em si, buscou-se, ao menos, utilizar deste momento para favorecer o desenvolvimento e identificação de outras habilidades dos associados do núcleo de futuros moradores. Essas habilidades, segundo a nossa avaliação, seriam úteis para o desenvolvimento das atividades seguintes de autogestão. Portanto, buscou-se nessa etapa do trabalho, a proposição de oficinas que permitissem identificar e propiciar, dentre os participantes, alguma familiaridade com a linguagem técnica dos projetos e demais documentos de gerenciamento de empreendimentos habitacionais, ou manifestações de habilidades necessárias ao processo de produção de empreendimentos dessa natureza.

¹⁰² Disponível em https://portal.contagem.mg.gov.br/editais/1_ata_credenciamento_003_2024_-_03_10_2024_04012644.pdf

Assim, essa nova etapa de formação consistiu em três encontros. O primeiro deles ocorreu no dia 24 de novembro de 2024, nos terrenos Rui Barbosa 01, 02 e 03. As atividades desse dia foram organizadas em cinco Frentes de Trabalho (FTs), inspirada nas formas de organização típica de canteiros de obras autogestionários já estudados por nós. As frentes de trabalho eram:

- FT 01 - Lanches e cuidados com a área: Responsabilizou-se pela organização do café da manhã coletivo, seguido pela organização e limpeza da área de convívio. Posteriormente, a equipe dividiu-se para realizar a coleta de resíduos sólidos espalhados pelos terrenos e para fornecer água às demais frentes.

Figura 9 - Integrantes da FT01, do Núcleo Santíssima Trindade, ao redor da mesa de alimentação (à esquerda) e realizando limpeza no terreno (à direita)



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)

- FT 02 - Confecção de Crachás e Apresentação dos Estudos Preliminares (RB01 e RB02): Foi dedicada à confecção de crachás e, principalmente, à apresentação e esclarecimentos sobre os projetos arquitetônicos dos Residenciais RB01 e RB02. As explicações foram realizadas em pequenos grupos para facilitar o diálogo. Na primeira vez, a explicação foi feita pela coordenação da nossa equipe. A partir de então, essa tarefa foi assumida por outros participantes, integrantes do Núcleo Santíssima Trindade, que já tinham ouvido a explicação.

Figura 10 - Explicação do projeto dos Residenciais RB01 e RB02.



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)

FT 03 Checagem do Levantamento Planialtimétrico do Terreno RB03: Os participantes auxiliaram na verificação do levantamento topográfico do terreno RB03, previamente disponibilizado pelo corpo técnico da SMDUH à nossa equipe. Para a tarefa, foram utilizados equipamentos como a niveleta a laser¹⁰³ e trena para marcar curvas de nível e medir distâncias.

Figura 11 - Participantes utilizando a trena.



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)

¹⁰³ A niveleta a laser é um sistema em que se acopla, à extremidade de um bastão graduado de um metro, um emissor laser com medidor de nível bolha. Ao direcionar o feixe em determinada direção, o ponto em que ele incide sobre o terreno indica uma diferença de nível de um metro em relação ao ponto onde o bastão está apoiado. Um método simples e útil para conferências topográficas preliminares.

Figura 12 - Participantes utilizando a niveleta.



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)

- FT 04 Mapeamento de Árvores no Pomar (RB02) e Entorno: A atividade focou no mapeamento e identificação das árvores em um pomar existente no terreno do RB02, utilizando trenas, linhas e aplicativos de identificação botânica. A equipe dividiu-se em etiquetagem e registro cartográfico.

Figura 13 - Participantes realizando medição para localização (à esquerda) e realizando anotações das localizações em base do terreno impressa (à direita).



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)

Figura 14 - Etiquetagem das árvores com os nomes das espécies.



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)

- FT 05 Vizinhança: Após uma conversa sobre os critérios de qualificação do terreno, o grupo realizou uma caminhada exploratória pela vizinhança para identificar equipamentos urbanos, comércio e serviços.

Figura 15 - Equipe caminhando pela região.



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)

A adesão das famílias em cada FT foi voluntária e a coordenação era feita conjuntamente por um membro da nossa equipe e um representante das famílias associadas ao Núcleo Santíssima Trindade. Ao final do processo, cada equipe socializou suas experiências em um plenário geral.

Os comentários feitos pelos participantes ao longo das atividades revelaram uma combinação de percepções críticas, curiosidade, aprendizado e reforço do sentimento de pertencimento ao território. No início, durante a organização e limpeza da área onde foi servido o café da manhã, muitos manifestaram surpresa e incômodo diante da grande quantidade de resíduos espalhados pelos terrenos destinados aos residenciais. A avaliação predominante foi a de que o local vinha sendo mal utilizado e negligenciado. Ao cuidarem da área os participantes demonstravam empolgação e boas expectativas em transformar aquele espaço em moradia digna.

A apresentação dos estudos preliminares dos residenciais foi o momento que mais mobilizou falas e discussões. Houve grande curiosidade sobre o projeto e interesse

em compreender os motivos das decisões técnicas. Muitos participantes comentaram que desconheciam a limitação legal do município de Contagem que impede conjuntos com mais de 48 unidades. Com a explicação, compreenderam que isso motivava a divisão entre os projetos dos residenciais localizados no RB01 e RB02, apesar de estarem em terrenos contíguos. As soluções adotadas para lidar com a declividade, especialmente a organização em patamares, foram bem recebidas, gerando comentários positivos sobre economia, praticidade e sustentabilidade.

O tema das vagas de estacionamento foi o que mais suscitou preocupações e algumas reclamações, com debates sobre a necessidade de se estabelecer critérios internos para o uso das vagas, já que o projeto previa menos vagas do que eles imaginavam que seria demandado pelo grupo de futuros moradores. O projeto previa circulação horizontal ao longo do edifício linear, conformando uma área avarandada em frente a todos os apartamentos. Alguns participantes demonstraram preocupação com essa característica, questionando a privacidade nas unidades habitacionais, uma vez que haveria circulação de vizinhos diante das janelas para acessar seus próprios apartamentos.

A confirmação de que haveria a construção de algumas unidades com três quartos gerou surpresa e aprovação. A proposta de áreas comerciais no térreo dos edifícios, que é uma exigência da legislação municipal (Lei Complementar nº 315) para empreendimentos de habitação de interesse social, também foi um ponto de entusiasmo. Essa característica gerou interesse especialmente entre participantes que vislumbraram oportunidades de uso ou renda, como uma mulher, que demonstrou interesse em locar uma loja para seu trabalho. Essa mesma participante e um homem foram ouvintes da primeira rodada de explicações sobre o projeto e passaram a auxiliar nas explicações nas rodadas seguintes, comentando que se sentiam aptos a transmitir as informações aos demais associados.

A atividade de checagem do levantamento planialtimétrico também despertou grande interesse. Os participantes comentaram sobre a novidade de lidar com a niveleta e demonstraram animação com o aprendizado prático, inclusive celebrando a participação de uma criança no processo. As percepções compartilhadas indicaram consenso de que o terreno apresentava declive suave, o que foi considerado um aspecto positivo para as etapas posteriores. Muitos expressaram surpresa ao

perceber a correspondência entre pequenas diferenças representadas no mapa e as distâncias reais no terreno, valorizando a experiência de compreender a relação entre levantamento em campo e sua representação técnica.

As falas registradas durante o mapeamento das árvores refletiram uma percepção sensível sobre as condições ambientais do terreno. Participantes observaram que o adensamento excessivo do pomar comprometia o desenvolvimento das espécies e comentaram sobre a importância de realizar transplantes e reorganizar a vegetação nos três residenciais. Houve valorização explícita das áreas verdes, frequentemente associadas à qualidade de vida e ao bem viver. O uso de ferramentas como trena, linha de pedreiro e aplicativos de identificação gerou comentários sobre o caráter técnico da atividade, surpreendendo quem imaginava se tratar de uma tarefa simples.

Por fim, o percurso pela vizinhança consolidou uma percepção amplamente positiva sobre o entorno. Os participantes comentaram repetidamente que o bairro oferecia tudo o que consideravam necessário para o cotidiano: comércio variado, escolas, serviços, unidades de saúde, transporte público e áreas de convivência. A presença do jovem morador da vizinhança, que aderiu ao grupo, foi mencionada como enriquecedora, pois seu conhecimento local facilitou a compreensão do ambiente. Durante o trajeto, diversas observações foram feitas sobre ruas mais residenciais ou mais comerciais, sobre práticas comunitárias, como o parquinho feito de materiais recicláveis, e sobre a boa oferta de transporte verificada nas imediações. Ao final do percurso, os participantes expressaram satisfação com a região e reforçaram que ela atende bem às suas expectativas como futuros moradores.

A atividade seguinte ocorreu em 15 de dezembro de 2024 e teve como propósito discutir mais diretamente diretrizes de projeto para o residencial a ser implantado no terreno RB03. Essa abordagem seria feita a partir de duas interfaces, a primeira seria a partir da maquete física do terreno, acompanhada de módulos representando cada unidade habitacional, de modo que os participantes pudessem experimentar e ensaiar diferentes possibilidades de implantação. Para essa dinâmica, partimos do módulo unitário da unidade habitacional projetada para os conjuntos RB01 e RB02, assumindo que não haveria variações significativas em termos da proporção e tamanho para as unidades habitacionais do novo projeto do RB03.

Figura 16 - Processo de confecção da maquete do terreno.



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)

A segunda interface utilizada seria o Jogo da Maquete, elaborado pelo grupo de pesquisa MOM. O objetivo seria ensaiar as questões espaciais internas à unidade habitacional.

Assim, os 12 participantes foram divididos em três equipes: uma responsável pela implantação do terreno e duas voltadas para o uso do Jogo da Maquete.

Equipe 01: Após uma explicação sobre os elementos representados na maquete do terreno e os fatores determinantes do projeto, a equipe trabalhou na elaboração de três propostas de implantação. As diferenças entre elas concentraram-se principalmente nos acessos e no estacionamento, mantendo-se a lógica de uma implantação horizontal, limitada a cinco pavimentos. Também foram discutidas soluções para áreas de lazer, espaços comunitários, comércio e preservação ambiental. A versão final integrou ideias anteriores, seguindo o contorno do terreno e liberando a área central para estacionamento e áreas verdes. Foram previstos dois platôs com desnível de um pé-direito entre si. Também foram implantadas dez

unidades de três quartos, apesar de questionamentos sobre sua viabilidade espacial e econômica.

Figura 17 – Equipe 01 trabalhando nas possibilidades de implantação sobre a maquete.



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)

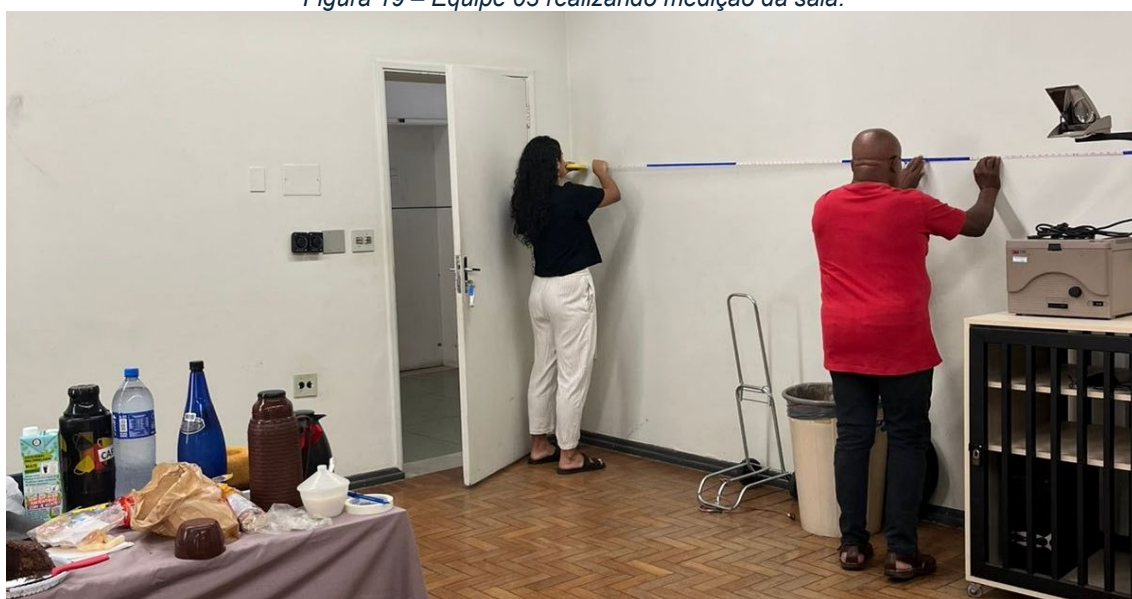
Equipe 02 e 03: A dinâmica começou com a explicação do jogo. Em seguida, os participantes primeiro mediram a sala onde estavam e a montaram no jogo, compreendendo as relações entre a realidade e sua representação em escala reduzida na maquete. Depois, testaram configurações internas de uma unidade habitacional baseada no projeto dos terrenos RB01 e RB02, respeitando diretrizes fixas como tamanho da unidade a partir de suas paredes externas e a necessidade de existência de varanda. A intervenção da nossa equipe foi mínima, restrita a orientações sobre circulação, portas e ventilação. Apesar de ser perceptível um pouco mais de engajamentos e sugestões de mudanças na equipe 02, nas duas equipes, a configuração final ficou próxima à proposta original dos projetos RB01 e RB02. O grupo 03 teve dificuldade em propor novas ideias, entendendo os layouts apresentados como definitivos, o que reduziu a criatividade e a participação ativa.

Figura 18 – Equipe 02 trabalhando sobre as possibilidades de configurações internas e layout no jogo da maquete.



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)

Figura 19 – Equipe 03 realizando medição da sala.



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)

Ao final das oficinas, todos se reuniram em roda para compartilhar impressões sobre as atividades. Na Oficina de Implantação, houve participação ativa, permitindo que os presentes compreendessem de forma concreta as restrições do terreno e influenciassem o direcionamento preliminar da implantação.

Nas equipes do Jogo da Maquete, a dinâmica se mostrou eficaz para revelar modos de apropriação e arranjos internos desejados pelos moradores, indicando a importância de projetar unidades com maior flexibilidade. A ausência de diretrizes mais rígidas gerou montagens irreais e certa desorganização, mas também ofereceu insights relevantes. Uma participante se destacou pela desenvoltura e compreensão do jogo; enquanto outra demonstrou dificuldade inicial em entender a representação em escala, embora tenha se engajado melhor no final. Algumas soluções improvisadas pelos participantes revelaram estratégias comuns de adaptação do espaço pelas famílias: inversão do lado de abertura da porta ou proposição de televisão com suporte dobrável.

Para o terceiro e último encontro da formação, o Estudo Preliminar do residencial RB03 já estava pronto. O objetivo foi realizar duas principais atividades: o estaqueamento de pontos no terreno conforme o projeto técnico de estudo preliminar desenvolvido e a apresentação do projeto pela nossa equipe para os associados do Núcleo de Sem Casa Santíssima Trindade, que assinariam o caderno de apresentação. Para preparação da atividade foram feitos ajustes na maquete utilizada nas dinâmicas anteriores, adequando-a ao projeto final.

Figura 20 – Maquete adaptada ao projeto final do Residencial RB03.



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)

Nesse encontro, os presentes foram divididos em três equipes:

Equipe 01 - Apoio: Como no primeiro encontro dessa etapa de formação, essa equipe organizou o lanche coletivo ao longo de toda a atividade, ofereceu água aos participantes das outras equipes e garantiu a limpeza do terreno.

Figura 21 – Participantes da Equipe 01 realizando limpeza do terreno (à esquerda) e distribuindo água para outras equipes (à direita).



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)

Equipe 02 - Apresentação do projeto: Antes da atividade, a maquete atualizada do estudo preliminar foi preparada, acompanhada de um caderno com plantas e imagens do projeto. A apresentação ocorreu em uma tenda instalada no centro do terreno, onde grupos de três a cinco participantes eram recebidos para visualizar o projeto. Foram explicadas características como tamanho das unidades (54 m²), total de 48 apartamentos (8 de três quartos e 40 de dois quartos), justificativa técnica para o limite de unidades, vagas rotativas de estacionamento (16 para carros e 16 para motos) e funcionamento do rodízio. Também foram esclarecidas dúvidas sobre desníveis do terreno, obtidos por levantamento topográfico; sobre qual família receberia qual apartamento, que é assunto a ser debatido coletivamente pelo Núcleo de Sem Casa Santíssima Trindade; e sobre os diferentes tipos de organizações internas das habitações, a existência de varanda ou jardins privativos no térreo. Ao final, a aprovação do projeto foi registrada com as assinaturas dos participantes.

Figura 22 – Equipe 02 recebendo informações sobre o projeto Residencial RB03 (à esquerda) e assinatura de membros da associação no caderno do Estudo preliminar (à direita).



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)

Equipe 03 - Estaqueamento: Essa equipe ficou responsável por demarcar o posicionamento da futura edificação partindo de pontos chaves demarcados e cotados em uma planta baixa produzida por nossa equipe especificamente para essa atividade. A atividade foi realizada por meio de estratégias de medição, cruzamento de fitas métricas e uso do esquadro, garantindo o posicionamento perpendicular das estacas. Foram utilizadas marretas, estacas e fitas, numerando cada ponto

demarcado e traçando no terreno o que seria a delimitação do perímetro do residencial a ser construído. Entre seis e oito participantes atuaram de forma ativa no estaqueamento, acompanhados pela nossa equipe e por representantes da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Contagem.

Figura 23 – Estacas e outros materiais para a atividade (à esquerda) e equipe realizando medição para marcação dos pontos a serem estaqueados (à direita)



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)

Figura 24 – Equipe realizando medição, marcação dos pontos e estaqueamento.



Fonte: Acervo da equipe de Assessoria Técnica e de Autogestão do Projeto “Elaboração de programas, projetos e consultoria para a prefeitura de Contagem” (2024)

Na apresentação do projeto, os participantes fizeram diversas perguntas pertinentes, indicando interesse e desejo de compreender as soluções propostas. Como muitos haviam participado da explicação sobre o projeto dos conjuntos RB01 e RB02, realizada na primeira atividade no terreno, e devido à similaridade do projeto do RB03 com o apresentado previamente, a compreensão dos participantes foi facilitada. Ainda assim, a discussão sobre as vagas de estacionamento se repetiu, demonstrando ser essa uma importante questão de preocupação das pessoas. A princípio, um participante perguntou como seria decidida a distribuição dessas vagas, demonstrando um posicionamento passivo e desconhecimento a respeito do caráter

coletivo desse tipo de decisão, que parte do estabelecimento das regras do condomínio, do qual ele faria parte, como futuro morador. Também foi esclarecido que outras decisões seriam feitas de forma coletiva por eles mesmos, como a distribuição das unidades habitacionais entre os associados. Um dos participantes demonstrou empolgação com essa possibilidade, apontando de forma descontraída na maquete qual das unidades seria a dele.

Outros breves comentários concentraram-se no tamanho das unidades, quantidade de apartamentos, existência e funcionamento do estacionamento, desníveis do terreno e distribuição dos cômodos. De modo geral, os participantes demonstravam gostar do aspecto do conjunto ao observarem a maquete e os desenhos. Houve comentários que destacavam que o projeto era “diferente”, remetendo a uma comparação com o padrão normalmente encontrado nos empreendimentos de habitação social construídos por construtoras.

Nas equipes de estaqueamento, houve participação intensa e colaboração entre os membros da entidade, técnicos presentes e representantes da gestão municipal. Os participantes demonstraram disposição para realizar as medições, aprender as técnicas e ajustar o trabalho conforme orientação. O revezamento com a equipe da maquete possibilitou que todos tivessem acesso às informações do projeto, reforçando a integração entre compreender o desenho e executar a marcação no terreno.

Nesse dia, um fato muito importante e marcante ocorreu. Durante a atividade, um vereador da região chegou ao local alegando que havia recebido denúncias de um vizinho, alegando que ali estava ocorrendo uma invasão do terreno. Ele questionou quem seria o responsável pelo projeto, acompanhado por outros homens que registravam a abordagem em seus celulares e apresentavam tom acusatório e intenção claramente midiática. A situação provocou tensão e discussão entre os presentes, mas, após mediação da equipe responsável, foram apresentados os documentos oficiais do resultado do chamamento público, que beneficiava a entidade, o que acalmou um pouco o tom da abordagem. Apesar disso ainda permanecia a desconfiança por parte do vereador e seus acompanhantes.

Representantes da associação explicaram que a ação não era uma ocupação, detalhando o processo de participação no edital e os critérios que definem o público

beneficiário do projeto. Ainda assim, o grupo que acompanhava o vereador continuou levantando questionamentos, inclusive sobre critérios de seleção das famílias, desaprovando o fato de não haver destinação de moradia para famílias da região. Apesar das explicações técnicas sobre o funcionamento do programa federal e dos procedimentos de desapropriação do terreno e destinação para a entidade ali presente, realizado pelo poder executivo municipal, parecia prevalecer o incomodo tanto em relação as atividades que estavam ocorrendo naquele dia quanto à implantação do residencial de modo geral. Mesmo com a participação ativa de servidores da SMDUH na ocasião, esclarecendo todas as dúvidas que eram levantadas, os questionamentos eram um tanto quanto repetitivos. Eram persistentes as requisições sobre documentos oficiais que comprovassem a posse do terreno ou outros instrumentos atrelados a oficialidade e legalidade das ações que estavam ocorrendo ali, como a colocação de placas da prefeitura no local. Alguns moradores da vizinhança também chegaram progressivamente ao local. Questionavam sobre a responsabilidade técnica pelo projeto e faziam comentários sobre a preocupação com a implantação de muitas famílias no local e sobre a valorização do bairro. Alguns alegavam que aquele era um terreno cuidado pela vizinhança e que eles gostariam que sua futura destinação favorecesse os moradores da região. A Guarda Municipal foi acionada e compareceu ao local, solicitando documentos e verificando o decreto de concessão e, aos poucos, as pessoas se dispersaram e a atividade foi encerrada.

Esse episódio conflituoso marcou o início de uma série de reuniões entre grupos da associação do bairro Jardim Industrial e representantes da prefeitura, a fim de apaziguar o conflito e buscar uma solução. Marcou também a etapa final dos trabalhos de assessoria da nossa equipe com os associados do Núcleo de Sem Casa Santíssima Trindade. Nos meses seguintes, até a finalização do projeto, nossa equipe se concentrou os esforços em transformar os Estudos Preliminares em Projetos Básicos, prontos para serem protocolados no órgão municipal responsável pela aprovação do projeto.

5 CAMINHOS DA AUTOGESTÃO EM TEMPOS DE SUJEITO NEOLIBERAL

A experiência do município de Contagem nos ajuda a entender como a autogestão tem mobilizado sujeitos distintos, em torno de um mesmo programa habitacional federal, mas com horizontes oscilantes e modos de agir que variam. Os representantes do Estado surgem, em geral, divididos entre a retórica participativa e as lógicas administrativas que os constroem; as lideranças das entidades oscilam entre o ideal da autonomia e a necessidade pragmática de conduzir processos complexos com pouca base social mobilizada e poucos recursos; os beneficiários transitam entre expectativas individuais e pertencimento coletivo tênue; e a assessoria técnica ocupa o lugar ambíguo de mediadora e executora, responsável tanto por decifrar o aparato estatal quanto por sustentar processos pedagógicos que nem sempre encontram terreno fértil.

Essas tensões ajudam a iluminar o fato de que estamos diante de um novo cenário das políticas públicas de autogestão no país. A noção de “novo”, aqui, é relativa. As bases desse cenário vêm se consolidando ao longo de todo percurso histórico aqui relatado, e já se anunciavam de forma um tanto quanto claras desde 2004, com a criação do Programa Crédito Solidário. O que vem se verificando é um modelo em que o poder público federal exerce protagonismo na disponibilização de recursos para empreendimentos autogestionários e definição de regras para tal, enquanto os municípios passam a assumir papel complementar: ajustam instrumentos jurídicos, oferecem suporte administrativo e adequam normativas para viabilizar os empreendimentos em seus territórios. Além disso, atuam em parceria com os movimentos sociais quando solicitados por eles, normalmente em questões relativas ao acesso à terra. O caso de Contagem ilustra essa tendência de forma exemplar.

A retomada do PMCMV-E em 2023 acompanhada das atualizações lançadas em 2025 produziu mudanças importantes, principalmente no incentivo à requalificação, o que é bem positivo tendo em vista a grande oferta de imóveis subutilizados nos centros urbanos. Criaram-se modalidades voltadas à requalificação urbana, com acréscimo de recursos financeiros disponibilizados para esses casos; além das recentes disponibilizações de imóveis da União para doação e requalificação. Ao mesmo

tempo, as políticas públicas reforçam a sobrecarga dos indivíduos envolvidos (beneficiários, lideranças, assessorias) ao fixar valores de recurso diminuídos nos casos em que as entidades optam pelo regime de autogestão. A consequência tem sido uma tendência de adesão em direção à cogestão, como alternativa pragmática diante das limitações institucionais e da baixa participação dos grupos envolvidos. Falas da liderança do Núcleo de Sem Casa Santíssima Trindade durante o processo de formação, apesar de bem pontuais, são emblemáticas tanto pelo seu conteúdo como pelo seu tom. Na atividade de formação sobre o PMCMV-E, por exemplo, no momento de debate sobre a possibilidade de a entidade receber a doação de um terreno por parte do poder público, a liderança fez questão de enfatizar que, ainda assim, a conquista da moradia não é garantida. Pelo contrário, seu tom reforçava a dificuldade dessa conquista caso não haja muito esforço e participação por parte dos membros das entidades. Frequentemente, ela reclamava da falta de engajamento por parte dos associados, apesar de sua insistente tentativa em mobilizá-los. Fato é que as lideranças se encontram posicionadas entre a expectativa de que os beneficiários participem e a percepção de que ela própria estaria, em certa medida, “prestando um serviço” aos associados, num cenário em que a grande dificuldade em consolidar os espaços de participação e divisão de tarefas leva a excessiva centralização das responsabilidades sob a lideranças.

A dificuldade de mobilização para as atividades cotidianas e coletivas é central e reforça o quanto a trajetória histórica da autogestão se redirecionou de acordo com um horizonte concreto e individualizado: a conquista da casa própria. No caso de Contagem, a maior participação apareceu quando as oficinas tratavam de temas que são mais comumente conectados, no imaginário geral dos envolvidos, como diretamente relacionados à obtenção da moradia: atividades no terreno, discussão do projeto, formação para o Programa Minha Casa Minha Vida. A mobilização também cresce em situações de conflito, como mostram os episódios de rejeição das vizinhanças à implantação de HIS em seus bairros. Esse problema ocorrido no caso de Contagem é um tanto quanto recorrente e ocorreu, recentemente, com um empreendimento organizado pelo Movimento de Luta nos Bairros (MLB) em Sabará, região metropolitana de Belo Horizonte. O movimento sofreu ataques da vizinhança, muitas vezes por meio de ameaças e manifestações com conotações higienistas, visando desestabilizar a comunidade. Isso foi desencadeado pela reivindicação, que

até então não se provou legítima, de parte do terreno por um morador da região. A partir daí, foram constantes os ataques e rejeições da vizinhança quanto a implantação do empreendimento, apesar de sua legitimidade ter sido comprovada em uma audiência promovida pelo Ministério Público com ampla participação dos moradores do bairro.¹⁰⁴

Ainda assim, mesmo quando a motivação inicial é de caráter individual ou se estende, no máximo, ao próprio núcleo familiar, a autogestão segue abrindo brechas para práticas coletivas significativas. O caso do MLB em Sabará também ilustra esse ponto: para evitar que o terreno fique ocioso, o que aprofundaria a vulnerabilidade quanto a posse do terreno, as lideranças conseguiram mobilizar os associados para que organizassem turnos de “vigília” nesse terreno. Isso tem gerado a presença contínua dos futuros moradores nesse local, além de diversas atividades comunitárias. Assim, tem se produzido desde já relações de vizinhança e modos de cooperação que resistem à lógica neoliberal de competição e isolamento, além de prepararem os associados para a próxima etapa do empreendimento: o canteiro de obras autogestionado. O que se entende daqui é que, apesar de controverso, não se deve descartar os ganhos que resultam desse processo:

as pessoas são motivadas, pelo menos inicialmente, pela busca de uma moradia e nada mais. Isso, contudo, não quer dizer que os processos não possam ter reflexos importantes [...] como contribuir para a formação política ou para ganhos organizativos¹⁰⁵

O percurso institucional da autogestão também evidencia um movimento de ida e volta entre reivindicação popular, institucionalização e posterior adequação dos grupos às exigências do Estado. A criação de políticas federais conquistadas no início dos anos 2000, a aprovação, em Minas Gerais, da Política Estadual de Produção Social de Moradias por Autogestão (Lei nº 25.046) e a recente tramitação do Programa Nacional de Moradia por Autogestão representam – mesmo considerando os retrocessos e hiatos ao longo do processo – um avanço nas lutas relacionadas ao tema. Mas não se deve perder de vista que a incorporação institucional sempre se dá na medida do que não ameaça a estabilidade estatal. Assim, a conquista de reconhecimento legal

¹⁰⁴ A Verdade. 25 set. 2025. Disponível em: <https://averdade.org.br/2025/09/mlb-participa-de-audiencia-para-defender-terreno-do-mcmv-em-bh/>. Acesso em: 24 nov. 2025.

¹⁰⁵ MASCARENHAS, 2022, p. 149.

não implica, automaticamente, na ampliação real da produção habitacional autogestionária. Belo Horizonte é caso paradigmático: entre 1993 e 2001 foram construídas 775 unidades habitacionais por meio do regime de autogestão, com recursos da Prefeitura de Belo Horizonte. Entre 2002 e 2012, com a criação do Programa Crédito Solidário, foram produzidas 547 unidades habitacionais nessa modalidade.¹⁰⁶ Contudo, a criação, em 2009, e a posterior consolidação das diferentes versões do PMCMV-E não resultaram na ampliação da produção autogestionária na cidade, que passou a apresentar retração contínua, chegando à paralisação até período bastante recente. O cenário da autogestão, apesar da existência do programa federal, ficou estagnado enquanto produzia-se 6.313 unidades habitacionais na cidade, por meio da modalidade FAR do PMCMV.¹⁰⁷

Positivamente, essa estagnação vem se dissolvendo na RMBH, aos poucos. Dados da Portaria MCID nº 355¹⁰⁸ informam que em 2023 foram selecionados seis empreendimentos na Região Metropolitana de Belo Horizonte, totalizando 638 unidades habitacionais. Em Belo Horizonte, foram aprovados três projetos: a Ocupação Zezéu Ribeiro e Norma Lúcia, com 88 unidades; o Residencial Santíssima Trindade, com 50 unidades; e o Residencial São Francisco, também com 50 unidades. No município de Nova Lima, foram contemplados o Residencial Ascap, com 50 unidades, e o Condomínio Paulo Gaetani II, com 100 unidades. Já em Ribeirão das Neves foi selecionado o Residencial CEPI, que contará com 50 unidades. Por fim, em Sabará, o empreendimento Manoel Aleixo e Vicentão reuniu o maior número de moradias dentre os selecionados, somando 250 unidades.

A diversidade na estrutura organizativa de entidades que buscam acessar recursos no âmbito do PMCMV-E é particularmente interessante, já que todas se mobilizam e precisam lidar com uma estrutura institucional que é, por natureza, uniforme: um programa público habitacional de regras e critérios pré-fixados. Minha experiência pessoal com três diferentes demandas, todas envolvidas com o PMCMV-E, ilustra essa diversidade e a complexidade do cenário.

¹⁰⁶ MASCARENHAS, 2022, p. 317.

¹⁰⁷ PREFEITURA DE BELO HORIZONTE, Urbel. Política Municipal de Habitação. 2019.

¹⁰⁸ Disponível em https://www.gov.br/cidades/pt-br/acao-a-informacao/institucional/base-juridica/portarias/PORTARIAMCIDN355_2024_RESULTADO_SELECAO_VERSAO_COMPILADA_4.pdf

A primeira delas ocorreu no acompanhamento junto ao Movimento de Luta nos Bairros e Favelas (MLB) na implantação do empreendimento Manoel Aleixo e Vicentão, contemplado com recursos do MCMV-E e com uma doação de terreno por parte da COHAB-MG. Trata-se de um movimento experiente, já habilitado pelo Ministério das Cidades, com empreendimentos em vários estados país no âmbito do programa, embora o empreendimento em questão seja sua primeira iniciativa em autogestão especificamente pelo MCMV-Entidades. Ainda assim, há a experiência acumulada em autogestão por meio do seu histórico de ocupações urbanas que constitui um repertório decisivo. O desafio maior emerge da necessidade de mobilizar, dentro do mesmo empreendimento de habitação, pessoas com trajetórias muito diferentes. O espectro varia: de um lado, pessoas que já participaram de ocupações e, de outro, famílias que, devido a negociações com o poder público, foram indicadas pela prefeitura e são totalmente alheias a esse tipo de luta. Essa composição heterogênea gera conflitos, e frequentemente, em reuniões dos núcleos de base, presenciamos denúncias e descontentamentos de alguns membros a respeito da disparidade de participação entre pessoas do grupo de futuros moradores. Esse descontentamento, por vezes, parecia ameaçar o engajamento e participação daqueles que, a princípio, se empenharam na luta. Apesar das dificuldades, o movimento consegue acionar redes amplas: articula recursos, ocupa o terreno para defendê-lo, obtém doações, conta com contribuições mensais dos associados e mantém certa organicidade própria de movimentos enraizados.

Outra experiência envolve o assessoramento da Associação Mineira de Apoio e Garantia de Direitos (AMAD), vinculada ao Movimento de Trabalhadores por Direitos (MTD), nas demandas da Ocupação Pátria Livre. A ocupação conta atualmente com 11 famílias e pretende submeter uma proposta para requalificação no edifício onde residem, com recursos do MCMV-Entidades. A ocupação conta com o apoio de uma liderança do MTD que possui vasta trajetória na militância, mas ainda pouca ou nenhuma familiaridade com a burocracia do programa federal. A liderança está sempre acompanhada por moradoras da ocupação que participam ativamente do cotidiano da ocupação e demonstram, por isso, algum potencial para autogerir um futuro empreendimento. No entanto, também demonstram desconhecimento profundo acerca das engrenagens que regulam o acesso ao programa. As maiores inseguranças estão, ainda, acerca da posse do terreno ocupado. A ocupação sofre

com um pedido de reintegração de posse por parte do proprietário e, desde então, participa de negociações e apresenta a demanda de apoio junto ao poder público para viabilização da garantia de sua permanência no local, o qual vem cuidando e mantendo ativo há mais de uma década. O processo vem se estendendo por anos sem resolução e, como reclamado diversas vezes pela liderança, nem sempre parece ser muito transparente.

Para ilustrar uma terceira situação dentro da ampla gama de perfis das entidades que compõem esse cenário, apresenta-se o caso de um grupo organizado em Ibité, na região metropolitana de Belo Horizonte. Trata-se de cerca de cinquenta famílias associadas, atualmente sem vínculo político direto com outros movimentos sociais, embora tenham se articulado ao Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas nas primeiras ações de ocupação. A Associação dos Moradores da Ocupação Barreirinho busca assessoria técnica para elaborar proposta de empreendimento no âmbito do PMCMV-E. O grupo diferencia-se dos dois casos anteriores pela ausência, no presente, de uma vinculação direta com movimentos de luta de maior abrangência; por outro lado, demonstra disposição para se constituir como coletivo capaz de pleitear a produção autogerida, atribuída, dentre outros fatores, ao mérito de manter-se mobilizado por mais de dez anos desde a ocupação que resultou na doação de terreno pela prefeitura de Ibité para a construção das moradias. São sujeitos mobilizados, de forma mais explícita, pela urgência habitacional do que por uma identidade política consolidada, aproximando-se em busca de orientação técnica antes de um engajamento mais profundo.

No caso analisado em Contagem, também é possível identificar a diversidade de entidades ao notar-se a recente movimentação de novos agentes, motivados pelo retorno do PMCMV-E. As entidades Santíssima Trindade e Instituto Neides Abreu ilustram bem dois perfis distintos: uma com experiência acumulada, embora excessivamente centralizada na figura de sua liderança; a outra com atuação consolidada em campos como saúde e assistência social, mas sem qualquer trajetória prévia na área habitacional. Em ambos os casos, contudo, os associados demonstram pouca clareza sobre o que implica um processo autogestionário. Seu conhecimento costuma se limitar à informação de que há um caminho para acessar moradias financiadas pela Caixa, mas não abrange as especificidades do programa, tampouco o significado prático de produzir suas próprias moradias em regime de autogestão.

Isso reforça a percepção de que não se trata, necessariamente, de uma escolha consciente e elaborada pelo modelo autogestionário, mas de um encontro conjuntural entre o desejo urgente de moradia e a oportunidade institucional aberta pelo programa. Esse tipo de caso parece cada vez mais recorrente, à medida que a notícia do programa se espalha, parecendo se configurar em uma tendência.

O chamamento público para a disponibilização dos terrenos em Contagem coloca o problema da dificuldade de se lidar com diferentes tipos de entidades organizadoras da perspectiva da sua relação com os governos locais também. A fixação de exigência documental incompatível com a realidade das entidades menos estruturadas indica a dificuldade em viabilizar a parceria entre Estado e entidades civis, sem que a corda arrebente do lado mais fraco. O Estado não apenas desconhece, mas não necessariamente deseja fomentar a autonomia desses grupos. A suspeita recorrente sobre o repasse de recursos a entidades civis convive com a contradição de que a falta de apoio mantém esses grupos dependentes das formas tradicionais de produção do espaço, que aprofundam desigualdades e limitam formação política. Indo além, como foi no caso de algumas negociações em Contagem, a própria estrutura montada e perpetuada pelo Estado, repleta de interesses que se articulam e penetram-se em fragmentações e hierarquias, configura impeditivo para o favorecimento da autogestão.

Adicionalmente, a efetividade dos espaços institucionais, como os conselhos, também precisa ser problematizada. Novamente, os problemas se trombam: até que ponto o sujeito contemporâneo tem sido capaz de exercer criticamente e defender os interesses coletivos aos quais deveria representar *versus* até que ponto esses espaços institucionais criados pelo Estado viabilizam de fato que essa prática ocorra. A documentação exigida pelo chamamento de Contagem foi apresentada em reunião do Conselho Municipal de Habitação, frequentado por lideranças das entidades por moradia interessadas. No entanto, ainda assim, essa exigência permaneceu no edital e se tornou impeditiva do acesso de atividades sem experiência prévia no PMCMV a um recurso importantíssimo: a terra.

Nesse panorama de transformações institucionais, adaptações organizativas e conformação subjetiva é que se evidenciam os desafios contemporâneos da autogestão. Os sujeitos mobilizados por esses processos não são estáticos nem

facilmente classificáveis; oscilam entre tradições políticas distintas e experiências desiguais, além de uma subjetividade neoliberal que redefine expectativas e as formas de engajamento, recaindo em maior ou menor medida sobre todos nós. É dentro dessa mesma trama que me posiciono: enquanto técnica, assessora e participante, como parte constitutiva do campo de forças que busco compreender.

Chego ao fim desse trabalho com um entendimento muito mais complexo das possibilidades da autogestão. Por ter passado todo o tempo de escrita dessa dissertação diretamente envolvida com os trabalhos aqui descritos, frequentemente fiz o exercício de olhar para mim mesma, o que foi fundamental para compreender o que estava ao meu redor. Frequentemente me vi cansada, sem paciência, focada em terminar as tarefas e ir embora. Tomei decisões de ordem pragmática, para corresponder expectativas, no lugar de optar por caminhos que, baseados no que eu entendia teoricamente, me pareciam muito melhores. Mas também me revigorei, principalmente nos momentos mais intensos de trocas coletivas. Os encontros de formação, apesar de repletos de inseguranças e ansiedade da minha parte, foram, possivelmente, mais – ou igualmente – formadores para mim do que para o suposto “público-alvo”. Da minha parte, apesar dos percalços, ainda vejo as brechas de atuação na autogestão. Não vejo outra saída que não seja perseguir, fortalecer e ampliar essas brechas, orientada pelo objetivo de construir coletivamente novas formas de trabalhar e de ver o mundo.

REFERÊNCIAS

AUTOGESTÃO E MORADIA. **Normas do Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades**. Disponível em: <https://autogestao.unmp.org.br/categoria/programas-habitacionais/minha-casa-minha-vida-entidades/normas-do-programa-mcmv-entidades/>. Acesso em: 13 nov. 2024.

BARAVELLI, José Eduardo. **O cooperativismo uruguaio na habitação social de São Paulo. Das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha**. 2006. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

BEDÊ, Mônica Maria Cadaval. **Trajetória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular: 1993/1996**. Dissertação de mestrado. Belo Horizonte, 2005.

BELO HORIZONTE (Mun.). **Decreto n. 17.872, de 15 fev. 2022**. Regulamenta a linha programática Assistência e Assessoria Técnica. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/mg/b/belo-horizonte/decreto/2022/1788/17872/decreto-n-17872-2022-regulamenta-a-linha-programatica-assistencia-e-assessoria-tecnica>. Acesso em: 30 out. 2025.

BONDUKI, Nabil Georges. **Habitação & autogestão: construindo territórios de utopia**. Rio de Janeiro: Fase, 1992

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Presidência da República*, Brasília, 16 jun. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm. Acesso em: 8 nov. 2024.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DRAGO, F.; DO LAGO, L. C. **Programa Crédito Solidário: Avanços em direção à autogestão ou cavalo de Troia dentro das “muralhas” do confronto político**. In: *Autogestão habitacional no Brasil: Utopias e contradições*, 2012.

FERREIRA, Regina Fátima. **Movimentos sociais, autogestão e a construção da política nacional de habitação no Brasil**. In: *Autogestão habitacional no Brasil: Utopias e contradições*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2012.

GHON, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo, Brasil: Edições Loyola, 2000.

GUILLERM, Alain; BOURDET, Yvon. **Autogestão: uma mudança radical**. Tradução de Hélio Pólvora. Rio de Janeiro: Zahar, 1976

KAPP, Silke; CARDOSO, Adauto Lúcio. **Marco teórico da Rede Finep de Moradia e Tecnologia Social–Rede Morar TS**. Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online), n. 17, p. 94-120, 2013.

KAPP, Silke. **Autonomia heteronomia arquitetura**. *Cadernos de Arquitetura e Urbanismo*, Belo Horizonte, v. 10, n. 11, p. 95-105, dez. 2003.

KAPP, Silke. **Casa alheia, vida alheia: uma crítica da heteronomia**. VI! RUS, v. 1, n. 05, 2011.

LYRA, Luna. **Assessoria técnica, projeto e cotidiano: reflexões a partir do caso da Ocupação Vicentão, em Belo Horizonte**. ANAIS ELETRÔNICOS-ASOCIACIÓN DE ESCUELAS Y FACULTADES PÚBLICAS DE ARQUITECTURA DE AMÉRICA DEL SUR, 2019. Belo Horizonte. Anais eletrônicos..., Galoá, 2019. Disponível em: <https://proceedings.science/arquisur-2019/trabalhos/assessoria-tecnica-projeto-e-cotidiano-reflexoes-a-partir-do-caso-da-ocupacao-vi?lang=es>. Acesso em: 10 Mar. 2026.

MASCARENHAS, Giselle Oliveira. **Outros canteiros: possibilidades e limites da produção de moradias por autogestão de Belo Horizonte**. Tese de Doutorado, Belo Horizonte, 2022.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)**. Tradução de Eduardo Brandão; revisão de Claudia Berliner. São Paulo: [Editora], 2008. Aula de 7 de março de 1979.

PIMENTEL, Thais. **Famílias da Ocupação Manoel Aleixo, na Grande BH, são despejadas**. *G1 – Minas Gerais*, Belo Horizonte, 01 de maio de 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/familias-da-ocupacao-manoel-aleixo-na-grande-bh-sao-despejadas.ghtml>. Acesso em: 22 out. 2025.

SARDÁ, Maurício; NOVAES, Henrique T. **O sentido histórico da autogestão**. *Gestão pública e sociedade: Fundamentos e políticas públicas de economia solidária*, v. 2, p. 153-186, 2012.

SILVA, Margarete. **Água em meio urbano, favelas nas cabeceiras**. Tese de Doutorado. Or. Silke Kapp. Belo Horizonte: Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, 2013.

VIANA, Nildo. **O que é Autogestão?** *Revista Enfrentamento*, v. 1, n. 02, 2007.