



Pontifícia  
Universidade  
Católica do  
Rio de Janeiro

**Victor Barbosa Silva**

**A autogestão como uma defesa do Direito à Cidade: uma  
leitura sobre a PL 4216/2021**

**Trabalho de conclusão de curso**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Guilherme Sorgine

Rio de Janeiro  
Junho de 2025





## **Agradecimentos**

Meus agradecimentos aos meus mais amigos mais queridos, aos meus irmãos de quase-sangue, Pedro Paulo Boechat e Pedro Tinoco, que me sustentaram nos meus piores momentos e que se não fosse eles a escrita desse trabalho seria impossível

## **Resumo**

Barbosa, Victor. **A autogestão como uma defesa do Direito à Cidade: uma leitura sobre a PL 4216/2021**. Rio de Janeiro, 2025. Trabalho de conclusão de curso – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Perante uma política econômica enviesada ao interesse privado e uma ineficiência do corpo público, o problema de habitação no Brasil se tornou cada vez mais proeminente. A segregação socioespacial se tornou cada vez mais ditante do dia a dia dos cidadãos e conseqüentemente, o exercício da cidadania se tornou cada vez mais difícil fazendo assim com que haja a busca por alternativas para o problema de moradia no país. Com isso, o presente artigo busca defender o protagonismo dos movimentos urbanos internacionais na busca por alternativas e soluções, logo então, fazendo isso por meio da análise do desenvolvimento do Projeto de Lei 4216 /2021, a Lei da Autogestão que cria o Programa Nacional de Moradia por Autogestão.

## **Palavras-chave**

Autogestão; Direito à Cidade; Habitação; PL 4216/2021; Segregação socioespacial

## **Abstract**

Barbosa, Victor. **Selfgoverning as a defense of the Right to the City: a read about the PL 4216/2021**. Rio de Janeiro, 2025. Trabalho de conclusão de curso – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

In the presence of a political economy that leans towards the prioritization of private market interests and the inefficiency of the public sphere, Brasil's housing problem became even more prominent. Socioespatial segregation became even more dictating of everyday life and, subsequently, the exercise of citizenship became more difficult to practice making it so that the search for solutions and alternatives became imperative. On that premise, this article seeks to defend the protagonism of international urban movements that search for alternatives by analysing the development of the 4216/2021 Bill, the Self-governing Bill that creates the National Program for Self-governing.

## **Keywords**

Self-governing; Right to the City; Housing; PL 4216/2021; Sociospatial segregation

## Sumário

1. Introdução	11
2. O problema de moradia e o Direito à Cidade	14
3. Lei de Autogestão e o Projeto de Lei 4216	
3.1. O que é Moradia por Autogestão e o conteúdo do PL	23
3.2. A Trajetória Histórica da Luta por Moradia e o Gênese da Autogestão no Brasil	26
3.3. Marcos Legais, a Legitimação da Luta e suas dimensões	28
4. Cenários Potenciais de Implementação e Efetividade	32
5. Conclusão	35
6. Referências bibliográficas	37

*Why be a sunflower and turn towards the Sun? I myself am the Sun*

Ousmane Sembène

## 1. Introdução

O desenvolvimento urbano é um tema de origem congruente à origem da dita “modernidade”. A formação de aglomerações sociais organizadas, muradas (cercadas por instrumentos de defesa como muralhas e outras fortificações) e pensadas de forma a garantir a força institucional a partir da demarcação e modificação do espaço, concedeu às cidades a característica inerente de acumulação, mais especificamente acumulação de capital (no caso feudal: a acumulação em volta do capital latifundiário, atrelado a terra). Com a ascensão da classe burguesa e a transição de perspectiva à garantir o capital monetário de organizações comerciais urbanas (guildas), praticantes do comércio para-além do fixo, torna-se uma movimentação que dá origem a um fluxo intermunicipal gerando assim a gradual perda de força institucional do sistema feudal por meados do século XV. A concepção por trás do que reconhecemos como cidade acaba sendo determinada pela adoção e valorização centralizada de um sistema de acumulação de riqueza, que com o desenrolar da modernização tecnológica e da industrialização desenfreada da produção de serviços e bens, o capital monetário se tornou cada vez mais central na participação da vida social, começando a ser utilizado de maneira a reger as interações entre indivíduos, tendo a divisão em classes econômicas como uma ilustração taxonômica da capacidade de posse congruente ao que define o destino do indivíduo no meio social.

Com o mundo cada vez mais industrializado e centrado em volta da exploração de recursos e relações de trabalho (Engels, 1884). Com isso, a lógica urbana do Velho Mundo se caracteriza principalmente por um modelo de cidade fundamentado em um funcionalismo da vida social, onde se encontram diferentes divisões sociais ilustradas fisicamente na construção de um “Centro” e uma “Periferia” e em como as relações sociais passam a se traduzir pelas relações com o trabalho, em onde se situam e como se deslocam em razão da produção, é uma congruência do espaço entre vida social-vida / profissional. A proximidade física ou virtual (planejamento de trânsito e fatores que afetam o deslocamento do indivíduo) com o local de trabalho é sempre bem visado devido a sua melhora virtual (imaginada, esperada pelo indivíduo) da qualidade de vida, o menor tempo se deslocando ao ambiente de trabalho é um imperativo para o trabalhador, porém, o subtexto desse tipo de relação é justamente o processo de garantia de quem possui

o capital acumulado e aquele sobrevive às custas dessa acumulação, o trabalho e o conceito por trás da manutenção de um emprego para a sobrevivência fazem a vida do indivíduo ser orbitante a sua remuneração. Compreende-se assim, uma qualidade de vida do operariado (independente de setor) dependente de um ambiente propício à espoliação de sua capacidade de produção.

Posto isso então, o presente artigo defende a essencialidade de atores como a Secretaría Latinoamericano de Vivienda y Habítat Popular para que se busque uma união entre diferentes movimentos e nações para uma solução conjunta de problemas sociais de similares experiências políticas. Entender as lutas por moradia é entender a luta popular pelo direito à uma cidadania formulada por meio de uma lógica intelectual própria. Por meio dessa convergência de compreensão das realidades (de cada ator participante), evidencia-se também a importância de estudos e análises nessa dimensão das Relações Internacionais e das Ciências Sociais, deve-se então abordar a Cidade, suas instituições e experiências históricas, assim se torna possível a construção de uma superação desse estágio do capitalismo global. A então cooperação multilateral latinoamericana se encaixa perfeitamente devido a sua dimensão étnico-continental, se beneficiando do sentimento associativo de vizinhança (Velho, 1967) entre os países latinoamericanos e assim podendo se estruturar como um expoente intelectual em relação ao desenvolvimento e a solução de disparidades urbanas. Em conclusão e para ilustrar ainda mais o ponto defendido, ficam as palavras de de Ángel Rama (Gorelik, 1983, p. 113):“América Latina continua sendo um projeto intelectual vanguardista que espera sua realização concreta”.

Fundada em 1990 buscando um enfrentamento direto ao neoliberalismo capitalista por meio do impulsionamento aplicação de políticas de produção autossuficiente do referido habitat popular, de baixa renda, no continente (atualmente sulamericano), e também da promoção a construção de uma rede de organizações de base produtoras sociais e de materiais de habitat popular como um exercício concreto de um internacionalismo solidário entre os povos. A SELVIHP é exemplo da procura por uma independência social e cognitiva por meio de estruturação institucional internacional colaborando associativamente com: o Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) e a Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat (FTV) na Argentina, a União Nacional por Moradia Popular (UNMM) no Brasil, a Red Habitat Popular no Chile, o Movimiento de Pobladoras na Venezuela,

e o Movimiento Comunal Nacional Federico Britton (MOCONA FB) no Panamá. Vale ressaltar que todos esses países tiveram intervenção direta notável das políticas intervencionistas dos Estados Unidos durante o Século XX, sendo assim ambientes de pressão externa elevada e influente sobre o exercício de políticas domésticas congruentes a soberania nacional doméstica. Esses movimentos sociais caracteristicamente urbanos acabam reivindicando o que o sociólogo francês Henri Lefebvre cunhou de “Direito à Cidade” (1968), uma reivindicação do direito à uma cidade mais humanizada e não só pensada a fim da produção e de relações técnicas de trabalho, buscando denunciar a transformação da cidade em objeto mercadológico: o espaço como um objeto de consumo para turistas, sofrendo de constante espoliação urbana, onde populações periféricas enfrentam precariedade estrutural e de qualidade de vida pela ausência de participação institucional na produção do espaço urbano (Kowarick, 1979) e da mercantilização da natureza; e busca superar o estágio atual do capitalismo a partir da destruição da ideologia do consumo e considerar uma revolução econômica (focando nas necessidades sociais), uma revolução política (focando na autossuficiência) e uma revolução cultural permanente, possibilitando assim o espaço de encontro associativo (Velho, 1967), aquele que prioriza o valor de uso do mesmo.

“Aircrafts (a highly mobile form of fixed capital) require investments in immobile airport facilities if they are to function. The dialectic between fixity and motion then comes into play even within the category of fixed capital. While jumbo-jets can in principle fly anywhere, in practice they are confined to landing at fixed sites. In order for the capital invested in airport facilities to be realised, aircraft must fly in and out fully laden. In order for the capital invested in the aircraft to be paid off, the airports must encourage as much traffic as possible which means that the places they serve must be attractive sites for the convergence of commodities, people, ideas, information, cultural activities, and the like. Plainly there are multiple opportunities here for mismatches, localised crises (perhaps building into regional and even global crises) as well as abundant opportunities to absorb surplus capital in mutually reinforcing structures of investment (airlines need airports and vice versa). Much of what we call “globalization” has been produced through innumerable symbiotic and mutually reinforcing activities of this kind (airline expansion and airport building).” Harvey, David. p. 27 - 28.

Fundamentalmente, em função deste trabalho, conceitua-se o espaço “urbano” enquanto àquele que repercute a ontologia da Cidade, do Centro e sua malha territorial expansionista. Compreendendo essa dimensão, se torna possível criticar analiticamente que um comportamento expansionista buscando instalar e se

apropriar da maior quantidade de espaço possível para a maior capacitação de recursos e maior capacidade de produzir capital acumulado. Pontua-se aqui portanto, o esforço do mercado global em estabelecer uma narrativa de conversão dos espaços em escala total (em qualquer âmbito por qualquer ator localizado), como colocado por Sassen (2005), ao lado dessas novas redes globais e regionais de cidades, existe um vasto território que gradualmente se torna cada vez mais periférico e mais excluído dos processos econômicos que alimentam o crescimento econômico global. A implantação de processos globais em grandes cidades resultou em um aumento intenso do setor internacionalizado da economia e impôs novos critérios de valoração e precificação de atividades e serviços. As expressões socioespaciais da globalização capitalista significaram distorções graves nas operações de diversos mercados, incluindo habitação e trabalho - setores de forte atuação por instituições e movimentos sociais como os já citados - a ponto de uma informalização de diversos serviços em economias urbanas avançadas, constituindo assim uma nova geografia e um novo espaço mercadológico a se ocupar, gerando assim, novas geografias da marginalidade, já que atravessa territórios ricos e pobres sem distinção, exacerbando assim novas dinâmicas de desigualdade. Para clarificar, as palavras da própria autora:

“Os novos tipos de informalização evidentes em cidades globais [modernas] representam uma dessas novas dinâmicas. Podemos conceituar a informalização em economias urbanas avançadas como o equivalente sistêmico daquilo que chamamos de desregulamentação no topo de economia. Tanto a desregulamentação de um número crescente de avançadas indústrias da informação quanto a informalização de um número crescente de setores com pouca capacidade lucrativa podem ser conceituadas como ajustes, sob condições em que os novos avanços econômicos e as velhas regulamentações entram em tensão crescente.” (Sassen, 2005)

A compreensão da racionalização que fundamenta o ambiente urbano presente é crucial para compreender como se pode reduzir as discrepâncias sociais tão acentuadas por essa lógica funcionalista do desenvolvimento urbano. Entender como se formaram e como pode-se superar esse estágio da contemporaneidade urbana globalizada e fundamentada na capitalização do espaço, é essencial para que se possa criar um futuro com a característica de uma cidade mais humanizada e estruturada ontologicamente em outra direção, da não dependência nas relações de trabalho e na composição do espaço de maneira a traduzir os fluxos associativos do ambiente urbano. Investigar as lutas populares, lê-se a participação civil, é

investigar a reivindicação desse espaço planejado sem levar os habitantes em consideração, o espaço que pensa unicamente em relações produtivas, para a transformar em um espaço comum, levando em protagonismo as relações associativas dos indivíduos (Velho, 1967).

A análise proposta neste artigo tem como objetivo elucidar a linha de raciocínio postulada por meio de uma análise do Projeto de Lei 4216/2021, desenvolvida e defendida pela União Nacional por Moradia Popular, movimento brasileiro membro protagonista da Secretaría Latinoamericana de Vivienda e Habitat Popular, buscando instituir diretrizes para a produção de moradia por autogestão somada a criação de um Programa Nacional de Moradia por Autogestão oficialmente. Por meio de uma análise da composição deste busca-se solidificar a compreensão de que a dinâmica da especulação imobiliária, intrinsecamente ligada à financeirização da moradia e à atuação de um complexo imobiliário-financeiro, constitui um vetor primordial na reprodução e aprofundamento das desigualdades socioespaciais urbanas no Brasil. Evidenciou-se, a severidade da concentração de renda e as precárias condições habitacionais que assolam as camadas mais vulneráveis da população. Tais inadequações vão desde a ausência de infraestrutura básica, como banheiros exclusivos, até o adensamento excessivo e o ônus desproporcional do aluguel, especialmente em grandes centros urbanos (IBGE, 2020).

Essa realidade complexa é moldada não apenas pela falha de instrumentos de planejamento urbano como os Planos Diretores, que frequentemente se mostram ineficazes em sua função de ordenar a ocupação do solo de forma justa (NAIME, p. 90), mas também pela intrincada teia de interesses que perpassa a gestão pública municipal. A atuação política local, por vezes, revela-se em descompasso com as expectativas sociais, gerando interferências negativas no acesso a recursos e dificultando a implementação de políticas mais inclusivas. Diante desse cenário, a moradia transcende sua função de abrigo, tornando-se um símbolo da exclusão e da segregação em cidades onde o avanço da técnica e do capital financeiro, embora prometa simultaneidade e interconexão, acaba por criar abismos entre aqueles que detêm o controle dos novos instrumentos e os que permanecem à margem (SANTOS, 2000).

Nesse contexto, torna-se imperativo transcender a mera constatação da desigualdade. É preciso investigar as ramificações desse cenário e, de forma

prospectiva, explorar as vias para a construção de uma política habitacional mais equitativa e inclusiva. A análise deve, portanto, debruçar-se sobre as possibilidades de contraponto a essa lógica mercantil, buscando compreender como iniciativas que priorizam a autogestão e a participação popular (como sinalizado nas diretrizes de projetos de lei como o PL 4216/2021) podem fomentar um desenvolvimento urbano que efetivamente promova o direito fundamental à moradia e à cidade para todos os cidadãos, combatendo ativamente a especulação e construindo um futuro urbano mais justo e humano.

## 2. O problema de moradia e o Direito à Cidade

Discutir habitação e problemas habitacionais nas dimensões do capitalismo moderno, este quando desenvolveu capacidade de produção industrial a escala nacional resultando em grandes aglomerados industriais, é uma questão já centenária, Friedrich Engels (1845) no século XIX já detalhava as condições dos trabalhadores de grandes cidades industriais inglesas como Manchester, Londres, Birmingham e Leeds, assim como as mais ao norte em Glasgow e Edinburgo na Escócia e também em Dublin na Irlanda denunciando as condições insalubres de trabalho em conglomerados industriais, o design urbano proposital de segregação social por meio de bairros de “má reputação” como os londrinos St. Giles, Whitechapel e Bethnal Green e conseqüentemente as condições de vida aos quais estavam submetidos o operariado que “*tiveram de sacrificar a melhor parte de sua condição de homens para realizar todos esses milagres da civilização de que é pródiga a cidade*” (Engels, 1845).

De tetos caindo aos pedaços a teto nenhum, a situação da classe trabalhadora na Inglaterra descrita por Engels é da miséria e da falta de posse, a incapacidade de possuir determina o rumo do estado de diversas famílias. Aos que dormem aos montes em jardins públicos da cidade àqueles que conseguem dormir em albergues de um ou dois *pence* de capacidade para trezentas pessoas estarem superlotados com mais de 2.700 pessoas (Engels, 1845), as grandes cidades industriais eram grandes aglomerados insalubres, desestruturados e abandonados pelo governo centralizado pra dizer o mínimo. Segundo os relatos do jornal The Artizan (apud Engels, 1845), as áreas operárias da cidade de Edinburgo se caracterizava de maneira:

“(…) imundícies, detritos e excrementos de pelo menos 50 mil pessoas são jogados todas as noites nas valetas, de sorte que, apesar do trabalho de limpeza das ruas, formam-se massas de esterco seco das quais emanam miasmas que, além de horríveis à vista e ao olfato, representam um enorme perigo para a saúde dos moradores. (...) As habitações dos pobres são em geral muito sujas e aparentemente nunca são limpas; a maior parte das casas compõe-se de um só cômodo que, embora mal ventilado, está quase sempre muito frio, por causa da janela ou da porta quebrada; quando fica no subsolo, o cômodo é úmido; freqüentemente, a casa é mal mobiliada e privada do mínimo que a torne habitável: em geral, um monte de palha serve de cama a uma família inteira, ali

deitando-se, numa promiscuidade revoltante, homens, mulheres, velhos e crianças. Só há água nas fontes públicas e a dificuldade para buscá-la favorece naturalmente a imundície.”

Estruturalmente, os bairros de “má fama” servem para o abrigo ótimo da mão de obra na perspectiva da acumulação de capital mas também para como a estrutura urbana favorece a segregação por classe no espaço, como é o curioso caso de Manchester (Engels 1845). O caso do planejamento de Manchester chama atenção por se firmar como uma cidade estruturada de maneira a esconder a área proletária mesmo quando essa mesma ocupa todo o ao redor das outras regiões da cidade.

“(…) excetuada essa zona comercial, toda a Manchester propriamente dita (...) não é mais que um único bairro operário que, com uma largura média de uma milha e meia, circunda como um anel a área comercial. A alta e a média burguesia moram fora desse anel. (...) o curioso é que esses ricos representantes da aristocracia do dinheiro podem atravessar os bairros operários, utilizando o caminho mais curto para chegar aos seus escritórios no centro da cidade, sem se aperceber que estão cercados, por todos os lados, pela mais sórdida miséria. Assim, conhecendo a cidade, é possível, pelo aspecto dos trechos das ruas principais, deduzir o tipo de bairro contíguo; mas, dessas ruas, é extremamente difícil contemplar de fato os bairros operários.” (Engels, 1845),

Com isso, o que se busca apontar é a necessidade de discutir moradia e o que entendemos como “Cidade”, o espaço urbano, o espaço de disputa. Isso se coloca devido a pontuação da importância dessa variável na interação entre diferentes atores da sociedade civil, é nela na qual há as interações já citadas entre ordens sociais analisadas. Insere-se aqui portanto a importância do discurso de Milton Santos a este artigo, “Por outra Globalização” (2000), possui um viés de argumentação sugestivo, buscando responder o para-além de uma necessária revolução sistemática. Este artigo, portanto, se posiciona não somente concordante às ponderações do geógrafo baiano, mas também busca ressaltar sua extrema relevância na análise sobre o que se pondera neste recorte.

Santos reforça um posicionamento no qual caracteriza as ações globalizantes, as iniciativas de internacionalização comercial por meio de empreitadas imperialistas, estabelecendo relações internacionais de subserviência

por meio da imposição de um discurso homogêneo em escala global baseado na monetarização das relações. Resultante do processo globalizante, a contração do espaço e do tempo corroboram para uma homogeneização sistemática, porém, custa de uma fabulação social, da cidadania universal e redução das desigualdades sociais, a fim de mascarar a ação conjunta do Estado e das instituições do capital hegemônico de buscar o estímulo ao culto ao consumo. O exercício de fabulação é essencial para a manutenção do sistema capitalista, a adesão desenfreada aos comportamentos competitivos mascararam a realidade do sistema que se aproveita da desigualdade social em razão da acumulação de capital.

Almeja-se então uma globalização mais humanizada, uma que talvez possa utilizar das bases materiais do sistema atual: da unicidade da técnica, a convergência dos momentos e o conhecimento do planeta; à serviço de outros fins sociopolíticos. Santos ilustra isso na tradução das diferenças culturais em diferentes contextos, antes as diferenças socioculturais eram postas à uma “mistura” filosófica pelo processo informativo, em detrimento ao racionalismo europeu, porém, podem ser ressignificadas de maneira virtuosa quando observadas pelo maior dinamismo da concentração de pessoas em áreas cada vez menores, aproveitando assim uma virtude de sócio diversidade sobre a biodiversidade (ilustra o caráter naturalista vigente. Mediante isso, pode-se traduzir essa sugestão ao ponto principal, uma universalidade empírica resultante dos avanços técnicos globalizantes, a saída da universalidade do campo teórico ao empírico traduz uma tangibilidade conceitual que antes era impossível. A globalização é resultado das ações que asseguram a emergência do mercado global somado às bases materiais formuladoras do processo globalizante e a existência de um motor único na história, a mais-valia globalizada, logo, o uso político dessas técnicas a fim de um mercado global resulta na perversidade citada, caso o uso político fosse diferente poderia-se envisionar uma outra globalização. É assim então que com a consciência popular, pode-se tomar os meios técnicos a fim de uma reformulação sistemática que reestruture a conexão global a partir da reformulação do poder local.

“O desenvolvimento da história vai de par com o desenvolvimento das técnicas. (...) As técnicas se dão como famílias. (...) Essas famílias de técnicas transportam uma história, cada sistema técnico representa uma época. Em nossa época, o que é representativo do sistema de

técnicas atual é a chegada da técnica da informação, por meio da cibernética, da informática, da eletrônica. Ela vai permitir duas grandes coisas: a primeira é que as diversas técnicas existentes passam a se comunicar entre elas. A técnica da informação assegura esse comércio, que antes não era possível. **Por outro lado, ela tem um papel determinante sobre o uso do tempo, permitindo, em todos os lugares, a convergência dos momentos, assegurando a simultaneidade das ações e, por conseguinte, acelerando o processo histórico.** Ao surgir uma nova família de técnicas, as outras não desaparecem. Continuam existindo, mas o novo conjunto de instrumentos passa a ser usado pelos novos atores hegemônicos, enquanto os não hegemônicos continuam utilizando conjuntos menos atuais e menos poderosos. Quando um determinado ator não tem as condições para mobilizar as técnicas consideradas mais avançadas, torna-se, por isso mesmo, um ator de menor importância no período atual.” (Santos, 2000)

Assim portanto, entra em vigor o embasamento acerca dessa reformulação do poder local, o reconhecimento epistemológico da cidade enquanto um direito a se possuir, o “Direito à Cidade” é um termo nuclear a essa pesquisa. De cunho do sociólogo marxista francês Henri Lefebvre, o termo busca reivindicar o direito ao espaço comum, um espaço enquanto algo a ser assegurado institucionalmente. À devida clarificação, o termo assim como a obra de mesmo nome surgem no durante e pós-Maio de 1968 na França, logo, de caráter a romper com estruturas sistêmicas, Lefebvre busca na verdade uma união: a do diálogo entre áreas do conhecimento; ficando claro o atrelamento às ponderações de Santos.

É por Lefebvre que observamos a cidade como reflexo das interações associativas entre indivíduos, é por ela que se refletem as ações dos principais corpos institucionais. O francês identifica duas ordens que classificam as relações na cidade: a “ordem próxima”, composta pelas relações entre indivíduos em grupos e entre diferentes grupos que ocorrem dentro do âmbito de ‘lugar’; a outra “ordem distante”, composta pela regência das instituições mais influentes na sociedade. É por meio dessas análises categóricas relacionais é que Lefebvre aponta uma transformação do ambiente urbano em um ambiente mercadológico, o espaço se tornou objeto de consumo e sofre o que foi cunhado como *espoliação urbana*. De forma clara, a contribuição de Henri Lefebvre se dá pelo pioneirismo

em destacar o ambiente da cidade enquanto um pilar de tradução dos efeitos políticos da sociedade e seus comportamentos.

Posto isso, o então “Direito à Cidade” se dá pelo que se confere à cidadania, ou melhor, a inclusão da pessoa e sua diversidade por meio institucional/por meio estrutural em termos espaciais (territoriais), fazendo da pessoa cidadã de um lugar. Citando Lefebvre (1968): "*direitos das idades e dos sexos, (...) direitos à instrução e à educação, direito ao trabalho, à cultura, ao repouso, à saúde, à habitação. (...) ao lazer, à vida*", o “Direito à cidade” é um direito à dignidade social, um acesso à cidadania completa. O Direito à Cidade é o "*direito à vida urbana, transformada, renovada*", é o lugar do encontro, onde a prioridade esteja no valor de uso, e para isso o sociólogo defende a urgência de destruir a ideologia do consumo considerar uma revolução econômica com foco nas necessidades sociais, uma revolução política de autogestão pela classe trabalhadora e uma revolução cultural permanente a respeito do pensamento político coletivo.

O cenário é de um modelo de Estado fadado a cumprir de acordo com os interesses privados tensionado por um processo de tomada da terra urbana e da moradia pelas finanças globais, ou seja, uma grande reiteração da geografia da desigualdade por meio de empreiteiras e incorporadoras que comandam a lógica de expansão das cidades por serem polos gravitacionais do capital financeiro (Almeida apud Rolnik, 2015). No que tange ao Brasil, se percebe a consolidação de um "complexo imobiliário-financeiro" de entrelaçamentos institucionais profundos entre empreiteiras e fundos de pensão de trabalhadores dirigidos por ex-sindicalistas. Embora a Constituição Federal proponha a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana por meio da Lei 10.257 (BRASIL, 2001), medidas de combate à especulação imobiliária ainda se mostraram de fraca efetividade perante a influência de conglomerados imobiliários na articulação de políticas públicas. Sendo a financeirização da moradia um pilar dessa lógica, instrumentos financeiros, como os Fundos de Investimento Imobiliários (FII), Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) e Letras de Crédito Imobiliário (LCI), permitem a "desvinculação do valor do bem em relação ao bem em si" (ROLNIK, 2015, p. 296), transformando imóveis em ativos negociáveis, podendo ter investimentos por aplicação de capital no mercado imobiliário e assim obter lucro via a valorização dos ativos mas podendo ter a

possibilidade de extrair o lucro se desvinculando da propriedade do próprio ativo. O desvínculo para com a propriedade com a manutenção da possibilidade de lucro é o que caracteriza o fenômeno da especulação imobiliária, a atração e circulação de possíveis investidores do mercado comercial, possibilitada diretamente pelos FIIs, faz com que se reúna recursos atraindo investidores que não têm necessariamente interesse em se transformar em proprietários dos imóveis, transformando as cotas em papéis facilmente transacionáveis no mercado (FIX apud Rolnik, 2015).

*As entidades de previdência complementar foram grandes participantes da construção do polo empresarial sul e, portanto, integraram a coalizão que constituiu, no interior do vetor sudoeste da cidade, uma nova frente imobiliária. Para garantir altas taxas retorno, os fundos de pensão e os fundos imobiliários preferiam os edifícios comerciais classificados pelas consultorias imobiliárias como "triplo A", ou seja, de alto padrão, e os shopping centers. Sempre que possível, o imóvel deveria estar situado em um eixo de valorização imobiliária e, assim, sua localização era determinante (FIX apud Rolnik, 2015, p.273).*

Entretanto, no caso de espaços que carecem de acesso a infraestrutura e urbanidade, estes dependem de forma fundamental da ação dos fundos públicos no espaço, principalmente quando falamos de acessibilidade ao local e transporte eficiente intraurbano, assim, elevam-se os preços e rentabilidade dos investimentos imobiliários devido a perspectiva sobre o local ocupado. Essa dinâmica intensificando ainda mais a especulação, elevando artificialmente os preços do solo e dos imóveis e como resultado, a moradia em áreas com infraestrutura básica e boas localizações torna-se progressivamente inacessível para as populações de baixa e média renda. Os grandes projetos urbanos, frequentemente promovidos por parcerias público-privadas e pelo "complexo urbanístico" por muitas vezes resultam em remoções e deslocamentos forçados de comunidades inteiras para as periferias. Rolnik cita, por exemplo, como os megaeventos esportivos no Rio de Janeiro propiciaram um ambiente para a "transformação" urbana, resultando em "remoções" e "reassentamentos" com compensações insuficientes, que empurraram famílias para áreas distantes, como a Zona Oeste, onde se concentram as unidades do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) para baixa renda (ROLNIK, 2015, p. 15). Esse processo não só

afasta os mais vulneráveis dos centros de emprego e serviços, mas também os condena a viver em áreas com infraestrutura deficiente, perpetuando a "geografia da desigualdade" (ROLNIK, 2015, p. 43).

De acordo com os dados da "Síntese de Indicadores Sociais" do IBGE (2020), em 2019, os 10% da população com os maiores rendimentos detinham 42,9% do rendimento domiciliar *per capita* total, enquanto os 10% com os menores rendimentos possuíam apenas 0,8% (IBGE, 2020). Essa disparidade, medida por indicadores como o Índice de Gini e o Índice de Palma, reflete a limitada capacidade de acesso à moradia digna para a maioria da população. A conexão com a especulação imobiliária é direta: o aumento dos preços dos imóveis e aluguéis em áreas com infraestrutura básica, impulsionado pela lógica especulativa, torna a moradia nessas regiões inacessível para as populações de baixa renda. Consequentemente, esses grupos são forçados a se concentrar em áreas periféricas, onde o custo do solo é menor, mas onde o acesso a serviços essenciais (saúde, educação, transporte, saneamento) é significativamente reduzido. Essa segregação espacial aprofunda a desigualdade de renda, pois o custo da vida nessas áreas (devido ao tempo de deslocamento, menor acesso a empregos e serviços) compromete ainda mais o orçamento familiar.

Somado a isso, a inadequação ou ausência de Planos Diretores eficazes tem levado a práticas predatórias na ocupação do solo urbano, culminando na aquisição de terrenos impróprios para a construção de habitações por parte de entidades responsáveis pela produção. Tal cenário não apenas resulta na criação de ambientes insalubres para os moradores, mas também compromete a longevidade e a qualidade futura dos imóveis. Adicionalmente, observa-se que a postura política das prefeituras, ao interagir com os movimentos sociais e grupos engajados em programas habitacionais, pode contradizer as expectativas iniciais de colaboração, manifestando-se por interferências negativas no acesso aos recursos, o que historicamente impulsionou a busca por financiamento habitacional federal (NAIME, 2009, p. 90).

A manifestação da desigualdade de renda no Brasil se traduz diretamente nas condições precárias de moradia enfrentadas por grande parte da população. O IBGE (2020, p. 5) sublinha que a "marcada concentração de renda observada no

Brasil, bem como as significativas desigualdades regionais e raciais, reflete-se nas condições de moradia da população do País". Os indicadores de inadequação habitacional revelam a gravidade desse problema: a ausência de banheiro de uso exclusivo no domicílio, por exemplo, atingiu 11,0% da população na Região Norte em 2019, contrastando drasticamente com os 0,2% registrados nas regiões Sul e Sudeste (IBGE, 2020). Essa disparidade regional é frequentemente agravada pela lógica especulativa, que desincentiva investimentos em infraestrutura básica em áreas consideradas não rentáveis. Outro ponto crítico é o adensamento domiciliar excessivo, com mais de três moradores por dormitório, que alcançou 13,2% na Região Norte e 2,3% na Região Sul (IBGE, 2020), um reflexo da escassez de moradias acessíveis e da necessidade de compartilhar espaços, problema que se intensifica quando a especulação torna inviável a moradia digna em outras áreas.

Adicionalmente, o ônus excessivo com aluguel serve como um sintoma direto da especulação imobiliária. O IBGE (2020, p. 5) aponta que este indicador atinge seu maior patamar na Região Sudeste (5,9%) e o menor na Região Norte (2,8%). O fato de uma região com maior renda média concentrar a maior proporção de famílias que destinam mais de 30% de sua renda ao aluguel evidencia a forte pressão dos altos custos de moradia, diretamente relacionados à valorização especulativa do solo urbano. Por fim, a ausência de documento de comprovação da propriedade, que variou entre 19,5% na Região Norte e 6,4% na Região Centro-Oeste (IBGE, 2020), expõe a informalidade e a insegurança da posse, tornando essas populações ainda mais vulneráveis a processos de remoção e deslocamento. Tais deslocamentos são frequentemente desencadeados por projetos de "revitalização" ou valorização de áreas que estavam subutilizadas ou em zonas de interesse especulativo (ROLNIK, 2015). Essas inadequações são predominantemente prevalentes entre a população com menor rendimento, um grupo que é constantemente deslocado pela especulação imobiliária para áreas menos providas de infraestrutura e serviços básicos, onde a falta de acesso a terras reguladas e infraestrutura adequada as força a ocupar espaços precários e distantes.

A especulação imobiliária não apenas afeta a moradia em si, mas também a distribuição dos serviços urbanos essenciais. O IBGE (2020) aponta que, embora o saneamento básico e a coleta de lixo sejam fundamentais para a qualidade de vida, o acesso a esses serviços varia significativamente entre regiões e faixas de renda.

Áreas com alto potencial de retorno financeiro, frequentemente objeto de interesse especulativo, tendem a concentrar investimentos em infraestrutura, enquanto as periferias e assentamentos informais, para onde a população de menor renda é empurrada, permanecem desassistidas. Essa priorização da rentabilidade sobre a necessidade social intensifica as disparidades no acesso a serviços básicos, consolidando a segregação e aprofundando a desigualdade. Em síntese, a especulação imobiliária no Brasil, ao transformar a moradia em ativo financeiro e concentrar o capital em áreas valorizadas, não apenas eleva os custos e dificulta o acesso à habitação, mas também impulsiona a segregação socioespacial. Os dados do IBGE (2020) quantificam essa realidade, mostrando como a desigualdade de renda e as precárias condições de moradia (incluindo o ônus do aluguel e a falta de infraestrutura) afetam desproporcionalmente as populações de menor renda, que são as principais vítimas dessa lógica de mercado (ROLNIK, 2015).

### **3. O Projeto de Lei 4216/2021**

O Projeto de Lei (PL) 4216/2021, de autoria da Comissão de Legislação Participativa (CLP) da Câmara dos Deputados, surge como uma iniciativa legislativa de profunda relevância a respeito da questão de moradia no Brasil. O PL propõe a instituição de diretrizes para a produção de moradia por autogestão, a criação do Programa Nacional de Moradia por Autogestão e alterações em leis cruciais como a Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973) e a que institui o Fundo de Desenvolvimento Social (Lei nº 8.677/1993) (BRASIL, 2021). Esta seção do trabalho aprofunda a respeito do que é o PL 4216/2021, suas múltiplas dimensões de impacto – social, econômica, jurídico-administrativa e política – e, crucialmente, o contexto histórico que o antecede e as projeções de seus efeitos na paisagem urbana e nas políticas públicas habitacionais brasileiras.

#### **3.1. O Que é a Moradia por Autogestão e o Conteúdo do PL 4216/2021**

Em sua essência, a moradia por autogestão representa um modelo de produção habitacional no qual os próprios beneficiários, organizados em associações sem fins lucrativos ou cooperativas habitacionais, assumem o protagonismo em todas as etapas do processo. Isso abrange desde a concepção do projeto, passando pelo planejamento financeiro, a gestão da obra (seja por mutirão ou contratação de mão de obra) e, finalmente, a pós-ocupação e manutenção do empreendimento. O PL 4216/2021 busca suprir uma lacuna legal e consolidar a autogestão nas políticas públicas habitacionais (BRASIL, 2021), se tornando uma expressão da resiliência e persistência da luta social pelo direito à moradia digna, o que ressalta a importância e urgência de sua aprovação

De acordo com o Art. 1º do PL 4216/2021, a lei "institui diretrizes para políticas habitacionais por autogestão, cria o Programa Nacional de Moradia por Autogestão e dá outras providências" (BRASIL, 2021). O §1º do mesmo artigo detalha que a produção de moradia por autogestão objetiva "estimular o associativismo e o cooperativismo habitacionais, por meio da autogestão e da ajuda mútua entre associados, assegurando o protagonismo da população na solução dos seus problemas habitacionais, em consonância com as necessidades e os usos e costumes locais" (BRASIL, 2021). O §2º ainda prevê que os princípios, definições, diretrizes e instrumentos da lei poderão ser aplicados em programas habitacionais

nas esferas federal, estadual, municipal e distrital (BRASIL, 2021). Para os efeitos da Lei, o Art. 2º define "políticas habitacionais por autogestão" como o "processo de construção, reforma, melhoria, urbanização, requalificação habitacional ou regularização fundiária de Interesse Social (Reurb – S), no qual os associados, organizados em associações sem finalidades lucrativas ou cooperativas de produção com comprovada atuação no âmbito da política habitacional, e com auxílio de assessoria técnica, controlam as etapas de concepção, planejamento, desenvolvimento e execução dos projetos habitacionais e do trabalho social, exercendo todas as atividades de administração da obra e de definição da forma de organização da pós-ocupação, no meio urbano e rural" (BRASIL, 2021). Destacando a participação ativa da sociedade civil como protagonista da gestão de suas rotinas sociais por meio de sua própria capacidade de produção

Assim entre as definições cruciais para o estímulo progresso local destacam-se a construção de uma Equipe de Assessoria Técnica definida como "equipe multidisciplinar, organizada sob a forma de pessoa jurídica ou profissionais autônomos como prestadores de serviços na modalidade pessoa física, integrada por profissionais com formação nas áreas de arquitetura, urbanismo, engenharia, direito e afins" (BRASIL, 2021, art. 2º, §3º, III); a compreensão total sobre o conceito de propriedade coletiva, uma inovação significativa para a regularização fundiária de projetos de autogestão por ser regime em que "todo o empreendimento habitacional é registrado em nome de seus participantes e da entidade promotora, sendo exclusiva dessa última o poder de dispor e de reaver as unidades habitacionais" (BRASIL, 2021, art. 2º, §3º, VI); e por último, a participação ativa de entidades promotoras reguladas pela Lei nº 10.406/2002 (Código Civil) e sociedades cooperativas reguladas pelas Leis nº 5.764/1971 e nº 12.690/2012, com atuação comprovada na produção habitacional (BRASIL, 2021, art. 2º, §3º, I).

O Capítulo II do PL detalha os princípios e diretrizes. A produção de moradia por autogestão será regida pelos princípios da dignidade da pessoa humana, direito social à moradia digna, participação social e exercício da cidadania, inclusão socioeconômica, função social da propriedade e da cidade, e sustentabilidade ambiental (BRASIL, 2021, art. 3º). Busca reorientar o foco da produção de moradias para atender prioritariamente à baixa renda (BRASIL, 2021, art. 4º, I). Para tanto, preconiza o estímulo ao cooperativismo, ao associativismo e,

sobretudo, à autogestão, promovendo o protagonismo da população na solução de seus próprios problemas habitacionais (BRASIL, 2021, art. 4º, II). Essa abordagem é fortalecida pela valorização da participação direta, da administração democrática e da soberania assemblear nos processos decisórios (BRASIL, 2021, art. 4º, III), elementos cruciais para a construção de moradias que reflitam as necessidades e os anseios dos moradores. Adicionalmente, as diretrizes enfatizam a importância da capacitação e do estímulo à ajuda mútua, bem como o desenvolvimento de processos educacionais emancipatórios (BRASIL, 2021, art. 4º, IV), visando à autonomia e ao empoderamento das comunidades. A qualidade e a segurança da edificação são padrões elevados e garantidos (BRASIL, 2021, art. 4º, V), acompanhados pela valorização do trabalho técnico social (BRASIL, 2021, art. 4º, VII) e pela disponibilização de assessoria técnica especializada e multidisciplinar (BRASIL, 2021, art. 4º, XI), assegurando o suporte necessário para a execução dos projetos. O compromisso com o direito à cidade e com territórios ambientalmente sustentáveis é explícito, incluindo a necessidade de combater a especulação imobiliária (BRASIL, 2021, art. 4º, X), o que demonstra uma visão integrada de planejamento urbano e justiça social. A política também estimula formas coletivas de fruição do uso, posse ou propriedade das unidades habitacionais (BRASIL, 2021, art. 4º, XII), e busca desenvolver os empreendimentos de forma ambientalmente sustentável, com transparência na gestão de recursos e justa distribuição de resultados (BRASIL, 2021, art. 4º, XIII).

Por fim, as diretrizes visam ao atendimento do déficit habitacional atualizado (BRASIL, 2021, art. 4º, XIV) e à promoção da manutenção da população no meio rural, garantindo a sucessão rural e o acesso à terra e segurança da posse (BRASIL, 2021, art. 4º, XVI), evidenciando uma abordagem abrangente para a questão habitacional em seus diversos contextos.

O Capítulo III, dedicado ao Programa Nacional de Moradia por Autogestão (PNMA), estabelece que ele terá a finalidade de financiar a elaboração de estudos preliminares, projetos e obras para aquisição individual ou coletiva de unidades habitacionais novas, reforma, melhoria, urbanização e regularização fundiária ou requalificação de imóveis urbanos (BRASIL, 2021, art. 5º). O programa é voltado para famílias com renda mensal de até R\$ 6.000,00 (seis mil reais) e famílias rurais com renda anual de até R\$ 72.000,00 (setenta e dois mil reais) (BRASIL, 2021, art.

6º). Para imóveis urbanos, a renda mensal *per capita* não pode ultrapassar R\$ 1.000,00 (mil reais) (BRASIL, 2021, art. 6º, §2º). O PL também detalha os critérios para habilitação das entidades promotoras (Art. 8º), exigindo, no mínimo, que a entidade tenha sido constituída há pelo menos 3 anos, tenha a provisão habitacional ou regularização fundiária em seus estatutos sociais, e comprove atuação na área habitacional (BRASIL, 2021, art. 8º). Além disso, veda a habilitação de entidades com pendências no CADIN ou CEPIM, ou cujos integrantes sejam agentes políticos ou servidores de órgãos vinculados aos fundos financiadores (BRASIL, 2021, art. 9º).

Importante ressaltar que mesmo com Art. 11 autorizando a União, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, a transferir recursos orçamentários ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para a execução do programa, o Art. 16 prevê que as unidades habitacionais poderão ser registradas como propriedade coletiva, mantendo as faculdades de dispor e reaver em favor da entidade promotora e as de fruir em favor do associado visando a segurança jurídica do modelo (BRASIL, 2021, art. 16). No que diz respeito às alterações propostas na Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos) buscam incluir o registro dos contratos de instituição da propriedade coletiva e outros atos relacionados ao Programa Nacional de Moradia por Autogestão (BRASIL, 2021, art. 24). Já a alteração na Lei nº 8.677/1993 visa modificar a composição do Conselho Curador do FDS para incluir a representação de "entidades promotoras de empreendimentos urbanos e rurais" (BRASIL, 2021, art. 25).

### **3.2. A Trajetória Histórica da Luta por Moradia e o Gênese da Autogestão no Brasil**

Para compreender a dimensão do PL 4216/2021, é imprescindível mergulhar na história das políticas habitacionais e dos movimentos sociais no Brasil, que pavimentaram o caminho para a emergência e a reivindicação da autogestão. O Brasil enfrenta um persistente e expressivo déficit habitacional, tanto quantitativo (falta de moradias) quanto qualitativo (moradias inadequadas, precárias, sem infraestrutura). (IBGE, 2021)

As políticas habitacionais implementadas, como as do Banco Nacional da Habitação (BNH) no período da ditadura militar (1964-1985), embora tenham produzido milhões de unidades habitacionais, foram frequentemente criticadas por seu caráter centralizador, por priorizar grandes construtoras e por não atender adequadamente às camadas mais pobres da população. Após o BNH, houve um vácuo de políticas públicas habitacionais coordenadas, o que agravou o problema. Programas mais recentes, como o "Minha Casa, Minha Vida", apesar de sua escala, também enfrentaram críticas por promover a segregação espacial e por priorizar um modelo de produção industrial que, por vezes, desconsiderava as especificidades e a participação dos moradores.

Diante da insuficiência e inadequação das políticas estatais, os movimentos sociais por moradia ganharam força significativa a partir da década de 1980, com a redemocratização do país. Organizações como a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) e inúmeras associações de bairro e cooperativas surgiram como resposta organizada à crise habitacional.

*“Hacia muy poco tiempo –en el año 89– que el Partido de los Trabajadores del Brasil había dado uno de sus pasos fundamentales en su proceso de lucha, ganando la Prefectura de San Pablo, la que en una de sus primeras propuestas en el campo del hábitat popular planteó el diseño y puesta en ejecución de un Programa de Autogestión de 10.000 mutirones”.* (SELVIHP, 2024)

Foi nesse contexto que a autogestão começou a ser praticada e defendida como uma alternativa viável e transformadora. Inspiradas em experiências internacionais (como as cooperativas de ajuda mútua no Uruguai) e adaptadas à realidade brasileira, essas iniciativas demonstraram que era possível construir moradias de qualidade, com custos mais baixos e, fundamentalmente, com a participação ativa e o protagonismo das famílias. A autogestão não era apenas um método de construção; era uma forma de exercer a cidadania, de promover a auto-organização e de lutar pelo direito à cidade de forma concreta.

O processo de autogestão de moradia *"assume seu papel de meio de vivência e de construção social, por meio de arranjos associativos em que os futuros moradores cuidam de todo o processo de planejamento e construção dos*

*empreendimentos*" (BRASIL, 2021, p. 2). Mineiro e Rodrigues (2012) apontam que, apesar dos avanços tímidos no cenário de políticas públicas, a autogestão na habitação, através de programas como o Crédito Solidário e o Minha Casa, Minha Vida – Entidades, ainda tem um peso residual no volume de recursos e unidades produzidas. Eles enfatizam a necessidade de um marco legal para fortalecer associações e cooperativas e positivar institutos próprios do regime de cooperação, como a propriedade coletiva (MINEIRO; RODRIGUES, 2012). A Justificação do PL 4216/2021 corrobora essa visão ao afirmar que "poucas ações para fortalecer a capacidade de gestão das associações e cooperativas foram realizadas, tornando o processo muito mais efetivo pela iniciativa das entidades do que de uma política efetiva para o setor" (BRASIL, 2021, p. 2).

### **3.3. Marcos Legais, a Legitimação da Luta e suas dimensões:**

A Constituição Federal de 1988 representou um divisor de águas ao consagrar o direito à moradia (Art. 6º) e estabelecer a função social da propriedade (Art. 5º, XXIII, e Art. 182). Esses princípios abriram caminho para uma visão mais inclusiva e democrática do planejamento urbano. Posteriormente, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) regulamentou esses princípios constitucionais, introduzindo instrumentos urbanísticos progressistas e fomentando a gestão democrática das cidades. Embora o Estatuto não detalhasse a autogestão como modalidade, ele criou o ambiente legal para a participação popular e a valorização de formas coletivas de organização. É nesse ambiente de lutas sociais consolidadas e avanços legais que o PL 4216/2021 se insere, representando a materialização de uma demanda histórica dos movimentos sociais por moradia. A própria União Nacional por Moradia Popular (UNMP) tem se articulado intensamente com parlamentares no Congresso Nacional, desde 2020, para propor e defender um projeto de lei que crie um marco regulatório para a autogestão na habitação (UNMP). A audiência pública promovida pela UNMP na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), em novembro de 2023, para debater a importância da aprovação imediata do PL 4216/2021, demonstra o nível de engajamento e a relevância política que a proposta alcançou (UNMP). Caso aprovado, o PL 4216/2021, projeta impactos multifacetados que podem redesenhar a paisagem das políticas habitacionais e urbanas no Brasil.

O impacto social é o pilar central da autogestão, indo muito além da simples provisão de uma unidade habitacional o protagonismo da cidadania promove uma inversão de lógica no qual os beneficiários são os agentes ativos na construção de suas moradias. Essa participação em todas as etapas, desde a concepção do projeto arquitetônico, gestão do orçamento, organização do trabalho, até a definição da pós-ocupação, estimula o empoderamento autônomo e coletivo, consolidando a capacidade de organização da comunidade. Com isso, o PL busca "assegurar o protagonismo da população na solução dos seus problemas habitacionais" (BRASIL, 2021, art. 1º, §1º) e "estimular a participação direta, a administração democrática e a soberania assemblear" (BRASIL, 2021, art. 4º, III), buscando promover qualidade e adequação às necessidades locais ao permitir que os futuros moradores cocriem seus espaços, conseqüentemente resultando em moradias que tendem a ser mais adequadas às suas necessidades, costumes e arranjos familiares, fortalecendo os laços comunitários pelo exercício de cooperação e solidariedade, estimulando a "ajuda mútua" (BRASIL, 2021, art. 1º, §1º). O trabalho em mutirão, a superação de desafios em conjunto e a tomada de decisões coletiva fortalecem os laços sociais, contribuindo para a formação de redes de apoio mútuo, para a melhoria da segurança no entorno e para a sustentabilidade da vida comunitária.

Priorizando a produção de moradia para baixa renda (BRASIL, 2021, art. 4º, I), o PL prioriza a produção de moradia para baixa renda e busca a "inclusão socioeconômica" (BRASIL, 2021, art. 3º, IV), além de "promoção do direito à cidade e a territórios ambientalmente sustentáveis" (BRASIL, 2021, art. 4º, X). Ao promover a produção de moradias em áreas urbanas consolidadas, a autogestão pode ser uma ferramenta eficaz no combate à segregação socioespacial. Além disso, a lei prioriza que os contratos sejam formalizados, preferencialmente, em nome da mulher, e em caso de dissolução de união estável/divórcio, o título será registrado ou transferido para a mulher, independentemente do regime de bens, exceto se a guarda dos filhos for exclusivamente do marido/companheiro (BRASIL, 2021, art. 22 e 23). Somado a isso o PL incentiva o "desenvolvimento de processos educacionais e pedagógicos de caráter emancipatório" (BRASIL, 2021, art. 4º, IV) e a "valorização do trabalho técnico social" (BRASIL, 2021, art. 4º, VII).

Economicamente, busca otimizar a aplicação de recursos e dinamizar a economia local, em contraposição a modelos de produção massificada a partir de

uma redução substancial de custos por meio da produção mais barata por meio do processo de autogestão, permitindo que a habitação assuma seu papel de "meio de vivência e de construção social", o que, ao eliminar a lógica do lucro imobiliário, tende a otimizar os custos (BRASIL, 2021, p. 2). A "inclusão socioeconômica" e o "estímulo ao associativismo e ao cooperativismo habitacionais" (BRASIL, 2021, art. 1º, §1º; art. 3º, IV) previstos no PL indicam uma preferência por modelos que dinamizem as economias locais, priorizando insumos e mão de obra da própria comunidade, injetando recursos diretamente no local. Isso somado a autorização da União para transferência de recursos para o FNHIS e FDS (BRASIL, 2021, art. 11) e detalha que o Programa será constituído por dotações orçamentárias da União, FNHIS, FDS e FGTS, além de contrapartidas e doações (BRASIL, 2021, art. 12). Essa diversificação busca um fluxo de financiamento mais robusto com Estados, Municípios e o Distrito Federal podendo complementar os valores (BRASIL, 2021, art. 13). Finalmente e essencialmente, o PL estabelece a "transparência na gestão de recursos e na justa distribuição dos resultados" como diretriz fundamental (BRASIL, 2021, art. 4º, XIII). Além disso, prevê que os participantes poderão aportar recursos complementares, que deverão ser aprovados em assembleia dos associados (BRASIL, 2021, art. 14). A entidade promotora prestará contas da gestão do empreendimento aos associados semestralmente (BRASIL, 2021, art. 15).

A respeito da dimensão jurídico-burocrática, as alterações propostas pelo PL 4216/2021 visam remover entraves legais e burocráticos, criando um ambiente mais seguro para a autogestão, buscando "consolidar a autogestão nas políticas públicas habitacionais" (BRASIL, 2021, p. 2), conferindo-lhe um marco legal que antes era uma lacuna, se tornando crucial para "estabelecer segurança jurídica" para a autogestão. A instituição de diretrizes e de um Programa Nacional formaliza a atuação das entidades promotoras (BRASIL, 2021, art. 1º). Para isso o Art. 167 da Lei de Registros Públicos será alterado para incluir o registro dos contratos de instituição da "propriedade coletiva" (BRASIL, 2021, art. 24), um regime em que o empreendimento é registrado em nome dos participantes e da entidade promotora (BRASIL, 2021, art. 2º, §3º, VI). Essa medida visa simplificar e dar segurança jurídica à posse coletiva, além de visar à garantia do "acesso à terra e segurança da posse" (BRASIL, 2021, art. 4º, XVI) e envisionando uma desburocratização do processo legal.

Já politicamente a proposição deste PL é uma clara vitória dos movimentos por moradia popular, que lutam pelo fortalecimento da autogestão desde a década de 80. A UNMP tem se articulado intensamente com parlamentares para garantir um marco legal para a autogestão. A audiência pública na ALESP, promovida pela UNMP, sublinhou a importância da "aprovação imediata" do PL que estimula a "participação direta, a administração democrática e a soberania assemblear nos empreendimentos habitacionais" (BRASIL, 2021, art. 4º, III), bem como o "exercício da cidadania" (BRASIL, 2021, art. 3º, III). Isso empodera as comunidades e fortalece a prática da gestão democrática das cidades, pois com o reconhecimento do Estado brasileiro o investimento em uma modalidade de produção habitacional mais participativa se torna mais valorizada podendo complementar e, em alguns casos, oferecer uma alternativa aos modelos tradicionais, refletindo uma mudança de paradigma rumo a uma política habitacional mais humana e inclusiva. Assim, a priorização da baixa renda e as disposições específicas que favorecem a mulher na titularidade dos imóveis em caso de dissolução da união (BRASIL, 2021, art. 22 e 23) reforçam o caráter social e equitativo da proposta.

#### 4. Cenários Potenciais de Implementação e Efetividade

Após a sanção presidencial, a efetivação do Programa Nacional de Moradia por Autogestão demandará a criação de estruturas administrativas claras e dedicadas, seja no Ministério das Cidades ou em órgãos equivalentes, bem como em outras esferas governamentais. Esse processo de institucionalização envolverá a definição de equipes gestoras, a elaboração de normativas para "chamamentos públicos anuais" (BRASIL, 2021, art. 5º, §1º) e o estabelecimento de procedimentos padronizados para a análise e aprovação dos projetos apresentados pelas entidades promotoras. A plena efetividade da lei dependerá, subsequentemente, de uma regulamentação detalhada, a ser estabelecida por meio de decretos e portarias. O §2º do Art. 5º do PL já antecipa que um "Regulamento do Poder Executivo Federal definirá os critérios e a periodicidade para a atualização dos limites de renda, critérios de financiamento e concessão de subsídios, e faixas de distribuição de recursos por Estado" (BRASIL, 2021, art. 5º, §2º). Será imperativo que essa regulamentação seja não apenas clara, mas também ágil, a fim de evitar gargalos burocráticos que possam comprometer a agilidade do programa.

Um ponto crítico para o sucesso da autogestão é a assessoria técnica, cuja diretriz no PL estabelece a "disponibilização de assessoria técnica especializada e de caráter multidisciplinar" (BRASIL, 2021, art. 4º, XI). A implementação do programa implicará, portanto, a necessidade de fortalecer e expandir a rede de profissionais e entidades qualificadas para prestar esse serviço vital. O Art. 5º, §1º, VI do PL, inclusive, prevê a inclusão do valor da assessoria técnica no investimento da operação, garantindo o apoio profissional necessário. Isso exigirá investimentos contínuos na formação desses profissionais e uma articulação estratégica com universidades, conselhos de classe e organizações não governamentais, visando criar uma rede de apoio capilarizada e fundamental para a qualidade e sustentabilidade dos empreendimentos. Paralelamente, o programa, ao ser implementado, terá o papel de promover ativamente a organização de novas associações e cooperativas habitacionais. Esse incentivo à organização comunitária e à capacitação se traduzirá em ações de mobilização social e em programas de treinamento em gestão de projetos, gestão financeira e resolução de conflitos, direcionados às lideranças comunitárias e aos próprios beneficiários. Tais iniciativas estimularão a "capacitação e estímulo à ajuda mútua" (BRASIL, 2021,

art. 4º, IV), fortalecendo a autonomia e a capacidade de autogestão das comunidades.

Para que o Programa Nacional de Moradia por Autogestão gere um impacto duradouro, será crucial assegurar um fluxo orçamentário consistente. A diversificação das fontes de recursos, incluindo o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), entre outros (BRASIL, 2021, art. 12), representa um passo significativo. Contudo, a alocação efetiva e contínua desses recursos dependerá intrinsecamente da prioridade política conferida ao programa e da capacidade de pressão e mobilização dos movimentos sociais. Por fim, a eficácia do programa será mensurada por um sistema robusto de monitoramento e avaliação de resultados. No cenário pós-aprovação, deverão ser estabelecidos indicadores claros para aferir o impacto do programa na redução do déficit habitacional (incluindo o "déficit habitacional atualizado" – BRASIL, 2021, art. 4º, XIV), na qualidade das moradias construídas, no empoderamento comunitário e no impacto econômico gerado. Essa abordagem baseada em dados permitirá ajustes e aperfeiçoamentos contínuos do programa, garantindo sua adaptação e otimização ao longo do tempo.

Porém, mesmo com a aprovação legal, a implementação do programa poderá enfrentar resistências significativas de setores da burocracia estatal, que estão acostumados a modelos de execução mais centralizados e menos participativos. A mudança cultural nas instituições públicas, portanto, será um processo gradual e contínuo, demandando persistência e diálogo. Apesar da clara intenção de desburocratização, os procedimentos para que as associações e cooperativas acessem os fundos e convênios podem, na prática, se tornar complexos. A "habilitação" das entidades promotoras (BRASIL, 2021, art. 8º) e a seleção por meio de "chamamentos públicos anuais" (BRASIL, 2021, art. 5º, §1º) precisarão ser geridas com máxima eficiência para evitar que a própria burocracia se torne um entrave ao acesso aos recursos. Adicionalmente, o Programa Nacional de Moradia por Autogestão terá que coexistir e, em certas instâncias, competir por recursos com outros programas habitacionais já estabelecidos, como o "Minha Casa, Minha Vida". A Justificação do PL aponta, inclusive, que a participação de

programas autogestionários em iniciativas anteriores foi "residual" (BRASIL, 2021, p. 2), indicando um desafio histórico de concorrência por espaço e recursos.

A gestão de projetos habitacionais, mesmo com o suporte de assessoria técnica, é intrinsecamente complexa. As associações e cooperativas, em particular as de menor porte ou com menos experiência, podem enfrentar dificuldades consideráveis na administração de grandes volumes de recursos, na gestão de cronogramas e na resolução de imprevistos na obra. Embora o PL busque explicitamente "fortalecer a capacidade de gestão das associações e cooperativas" (BRASIL, 2021, p. 2), este será um desafio prático na execução.

Por fim, a sustentabilidade do programa dependerá de sua resiliência a futuras mudanças de governo e a diferentes orientações políticas. A construção de uma base de apoio suprapartidária, conforme já buscado ativamente pelos movimentos sociais (UNMP, [s.d.]b), será crucial para garantir sua continuidade e, conseqüentemente, o "atendimento de acordo com o déficit habitacional atualizado" (BRASIL, 2021, art. 4º, XIV), independentemente do cenário político vigente.

## 5. Conclusão

O PL 4216/2021 transcende a mera formalização de um método construtivo; ele é um projeto de lei que busca ser um passaporte para a dignidade e a autonomia habitacional no Brasil, aprová-lo e implementá-lo efetivamente significa reconhecer e investir em um modelo que provou sua capacidade de construir não apenas casas, mas comunidades mais fortes, cidadãos mais engajados e cidades mais justas. O "antes" do PL é a história de um déficit habitacional persistente, de exclusão social e da resiliência dos movimentos sociais que, por décadas, construíram alternativas "de baixo para cima". O "depois" que o PL 4216/2021 projeta é um cenário onde a autogestão não é mais uma exceção ou uma experiência isolada, mas uma política pública robusta, com respaldo legal e financeiro, capaz de empoderar milhares de famílias.

A União Nacional por Moradia Popular e outros movimentos continuarão a ser atores-chave nesse processo, tanto na defesa do projeto em sua tramitação quanto no acompanhamento e fiscalização de sua futura implementação. Para que o potencial transformador do PL seja plenamente realizado, será fundamental um compromisso contínuo do Estado, garantindo os recursos necessários, a regulamentação adequada e o apoio técnico essencial. O sucesso do Programa Nacional de Moradia por Autogestão será um termômetro da capacidade do Brasil de construir uma política habitacional verdadeiramente inclusiva, participativa e, acima de tudo, humana. Acompanhar a trajetória do PL 4216/2021 é observar a evolução de um capítulo vital na luta pela moradia digna e pelo direito à cidade no país.

Este trabalho aprofundou-se na problemática da habitação no Brasil, evidenciando como a política econômica, muitas vezes direcionada por interesses privados e pela ineficiência da esfera pública, intensificou a segregação socioespacial e dificultou o pleno exercício da cidadania. A análise demonstrou que a especulação imobiliária e a financeirização da moradia constituem vetores primordiais na reprodução e aprofundamento das desigualdades urbanas, resultando

em precárias condições habitacionais, concentração de renda e acesso desigual a serviços básicos, conforme dados do IBGE.

Em contrapartida a esse cenário, o artigo defendeu o protagonismo dos movimentos urbanos internacionais na busca por alternativas e soluções para o problema da moradia, com foco na análise do Projeto de Lei 4216/2021, a Lei da Autogestão, que visa criar o Programa Nacional de Moradia por Autogestão. A autogestão foi apresentada como um modelo de produção habitacional que coloca os próprios beneficiários no centro do processo, desde a concepção até a pós-ocupação, promovendo o empoderamento autônomo e coletivo, e consolidando a capacidade de organização comunitária. Os potenciais impactos da implementação do PL 4216/2021 são multifacetados, abrangendo dimensões sociais, econômicas, jurídico-administrativas e políticas. Socialmente, o PL busca assegurar o protagonismo da população na solução de seus problemas habitacionais, estimulando a participação direta, a administração democrática e a soberania assemblear. Economicamente, a autogestão pode otimizar a aplicação de recursos e dinamizar a economia local, reduzindo custos e injetando capital diretamente nas comunidades. No âmbito jurídico-administrativo, o PL visa remover entraves e conferir segurança jurídica à posse coletiva, enquanto politicamente, representa uma vitória histórica dos movimentos por moradia popular, fortalecendo a gestão democrática das cidades.

Portanto, o presente trabalho conclui que a aprovação e efetiva implementação do Projeto de Lei 4216/2021 é um passo crucial para a construção de uma política habitacional mais equitativa e inclusiva no Brasil. Ao priorizar a autogestão e a participação popular, o PL não apenas oferece uma alternativa viável aos modelos tradicionais de produção habitacional, mas também promove a ressignificação do espaço urbano, reafirmando o direito fundamental à moradia digna e a uma cidade mais justa e humana para todos os cidadãos. É por meio da união entre diferentes movimentos e nações, e da valorização de uma cidadania formulada por meio de uma lógica intelectual própria, que se tornará possível a construção de uma superação desse estágio do capitalismo global, caminhando para uma "outra globalização".

## 6. Referências bibliográficas

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. 16 de dezembro de 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.

BRASIL. Comissão de Legislação Participativa. **Projeto de Lei n.º 4216, de 2021**. Institui diretrizes para a produção de moradia por autogestão, cria o Programa Nacional de Moradia por Autogestão e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2309586>.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em: 3 jul. 2025.

CAPEL, Horacio. *La Cosmópolis y la ciudad*. Barcelona, Ediciones del Serbal. 2003.

ENGELS, Friedrich. *As Grandes Cidades. A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. 1845. Tradução b. A. schumann ; supervisão, apresentação e notas José Paulo Netto. - [Edição revista]. - São Paulo : Boitempo, 2010. 388p. : il. - (Mundo do trabalho ; coleção Marx-engels)

ENGELS, Friedrich. *O declínio do feudalismo e a ascensão da burguesia*. Tradução: John K. Dickinson; Transcrição/Marcação: Steve Palmer; Revisão: Steve Palmer. **Monthly Review**, v. 44, n. 4, p. 445-454, abr. 1957. Disponível em: [https://monthlyreview.org/2024/03/01/mr-075-10-2024-03\\_0/](https://monthlyreview.org/2024/03/01/mr-075-10-2024-03_0/).

GORELIK, Adrian (2011). *A aldeia na cidade: ecos urbanos de um debate antropológico*. Em: Ana Lanna, Fernanda Peixoto, José Lira, Maria Ruth Sampaio (comps.): São Paulo, os estrangeiros e a construção das cidades. São Paulo: Alameda, pp. 133-164.

HIDALGO, Rodrigo. (1999). *La vivienda social en Chile: la acción del Estado en un siglo de planes y programas*. En: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, nº 45.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020..

KOWARICK, Lucio. Espoliação urbana. São Paulo, Paz e Terra, 1979. Capítulo “A lógica da desordem”, pp 19-54.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 1968 Tradução de Maria Célia Santos e Carlos Alberto Santos. 7ª ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2016.

LINKLATER, Andrew. *The Idea of Civilization and the Making of the Global Order*. Bristol University Press, 2020.

MELO, V. A. de . *Lazer, modernidade, capitalismo: um olhar a partir da obra de Edward Palmer Thompson*. **Estudos Históricos (Rio de Janeiro)**, v. 23, n. 45, p. 5–26, jan. 2010.

MINEIRO, E.; RODRIGUES, E. Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. In: **Autogestão habitacional no Brasil : utopias e contradições**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2012. p. 19.

NAIME, Jéssica M. **Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário**. 2009. 193 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2015.

ROLNIK, Raquel. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. **Conselho de Direitos Humanos, Assembleia Geral, Nações Unidas**. A/HRC/25/54. Genebra, 30 dez. 2013. Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/A-HRC-25-54\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/A-HRC-25-54_sp.pdf).

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. São Paulo: Editora Record, 2000.

SASSEN, Saskia. **A sociologia da Globalização**. São Paulo: Cortez, 2005. Capítulo 4: *A cidade global: recuperando o lugar e as práticas sociais*.

SELVIHP. **Secretaria Latinoamericana de la Vivienda y el Hábitat Popular**. SELVIHP. 2024. Disponível em: <https://selvihp.org/>.

TAVARES, Jefferson. *Planejamento federal dos anos 1930 aos anos 1970: funções regionais das cidades e a organização do território nacional*. Feldman, Sarah. *Instituições de urbanismo no Brasil 1930-1979*. Universidade de São Paulo. Instituto de Arquitetura e Urbanismo , 2023. DOI: <https://doi.org/10.11606/9786586810660>. Disponível em: [www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/1070](http://www.livrosabertos.abcd.usp.br/portaldelivrosUSP/catalog/book/1070) .

UNMP. **Articulação para Marco Legal da Autogestão na Habitação avança entre parlamentares.** [S. 1.]: União Nacional por Moradia Popular, [s.d.]b. Disponível em: <https://unmp.org.br/articulacao-para-marco-legal-da-autogestao-na-habitacao-avanca-entre-parlamentares/>.

UNMP. **União debate aprovação do Projeto de Lei da Autogestão da Habitação em Audiência Pública.** [S. 1.]: União Nacional por Moradia Popular, [s.d.]a. Disponível em: <https://unmp.org.br/uniao-debate-aprovacao-do-projeto-de-lei-da-autogestao-da-habitacao-em-audiencia-publica/>.

WEBER, Max. *Conceito e Categorias da cidade.* In: Otávio Velho (org.) **O fenômeno urbano**, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, pp. 68-90.

Todas as obras utilizadas, direta ou indiretamente, na elaboração da tese ou dissertação devem fazer parte da bibliografia. Confira também as [Normas para apresentação de teses e dissertações da PUC-Rio](#).