

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA  
CENTRO DE ARTES HUMANIDADES E LETRAS  
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS - DESENVOLVIMENTO,  
DESIGUALDADE E CULTURA

LEONARDO FIUSA WANDERLEY

**TRANSFERÊNCIA DE GESTÃO DOS PROJETOS HABITACIONAIS  
DO ESTADO PARA “ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS”:  
ENTRE A AUTOGESTÃO E O NEOLIBERALISMO**

CACHOEIRA  
2013

LEONARDO FIUSA WANDERLEY

**TRANSFERÊNCIA DE GESTÃO DOS PROJETOS HABITACIONAIS  
DO ESTADO PARA “ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS”:  
ENTRE A AUTOGESTÃO E O NEOLIBERALISMO**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Área de concentração: Ciências Sociais

Orientador: Prof. Dr. Diogo Valença de Azevedo Costa

CACHOEIRA  
2013

LEONARDO FIUSA WANDERLEY

**TRANSFERÊNCIA DE GESTÃO DOS PROJETOS HABITACIONAIS DO ESTADO  
PARA “ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS”:  
ENTRE A AUTOGESTÃO E O NEOLIBERALISMO**

Área de concentração: Ciências Sociais

Dissertação apresentada ao Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Diogo Valença de Azevedo Costa (Orientador)

---

Prof. Dr. Clóvis Roberto Zimmermann

---

Prof. Dr. Renato Peixoto Dagnino

## Agradecimentos

Essa dissertação é parte da persistência do autor na tentativa de pensar a realidade e produzir conhecimentos que possam contribuir para uma aproximação da verdade histórica e para as transformações que a sociedade necessita. Caminho que é percorrido buscando coerência e consistência, aliar teoria e prática e valorizar sentimentos e emoções que guiam todo trajeto. Nesse objetivo, muitos foram os que de diversas formas colaboraram.

A começar pelos que nas suas práticas me apresentaram as lutas e o olhar dos que historicamente não tem vez e voz na sociedade, em que posso citar o Movimento Sem Teto da Bahia e as experiências que vivi no seio das disputas pelo direito à moradia.

Aos amigos que no ambiente acadêmico, nos espaços de trabalho, e nos bares, em longas conversas, contribuíram para renovar ideias, pensamentos e o espírito crítico. Registro aqui, Valter, Vitor, Rodrigo, Wagner, os companheiros da DARF, do IDEAS, da Vivenda e do CAJUP. Aos que, além disso, me ajudaram a colocar o pé no chão (Adriana!), e que tiveram elevada paciência com minhas inquietações com o formalismo que integra a produção científica, a exemplo de Bruno e Jamile.

Àquela que está ao meu lado agora, ajudando a fechar os últimos, extensos e intermináveis detalhes da dissertação. Que não me abandonou nos longos dias e noites de dedicação à escrita deste trabalho, que todo dia me ensina alguma coisa sobre amar, conviver e tudo mais: Tati.

Na produção deste trabalho, meu orientador, Prof. Diogo Valença, principalmente por compreender os sentidos desta dissertação, ao incentivar minha autonomia e desenvolvimento intelectual.

A todos que contribuíram atenta e prontamente às necessidades deste trabalho, em que cito as guerreiras Rose e Lenira.

Ao pai, mãe, irmão, irmã, avô e avó por estarem sempre apoiando, cada um do seu jeito, com o carinho e respeito às minhas decisões.

\* Esta pesquisa foi financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB).

## RESUMO

Essa dissertação consiste em uma tentativa de compreender os processos de transferência de gestão dos projetos habitacionais para “entidades sem fins lucrativos”, a partir do questionamento quanto a sua instrumentalidade para a ofensiva neoliberal no Brasil e quanto à possibilidade de fortalecer as lutas históricas dos trabalhadores pela autogestão. Para tanto, se tornou necessário investigar parte dos mecanismos de funcionamento do neoliberalismo e sua influência sobre a política habitacional no Brasil e, de outro modo, pesquisar o conceito de autogestão e os contornos de seu surgimento no campo da luta pela moradia. Além de buscar conhecer como a transferência de gestão da política habitacional se insere no conjunto de alterações macroestruturais engendradas pela ofensiva neoliberal e no contexto da história de luta dos trabalhadores, procurou-se apreender como esta tensão se materializa em um caso concreto. Foram utilizadas como fontes a seleção pública nº 001/2010 do Governo do Estado da Bahia e o projeto habitacional desenvolvido a partir dessa, na localidade do Girau Grande e Tabatinga, em Maragogipe-Ba. A análise da experiência possibilitou perceber pontos de afinidade e distanciamento com ambas as perspectivas e ampliar a percepção das contradições que envolvem o objeto do trabalho.

**Palavras-chave:** Neoliberalismo; Autogestão; Política habitacional; Entidades sem fins lucrativos.

## ABSTRACT

This study consists of an attempt to understand the processes of management transfers of housing projects for "nonprofit organizations", based on the inquiry as its instrumentality to the neoliberal offensive in Brazil and also regarding the possibility of strengthening the historical workers' struggles for self-management. Therefore, it became necessary to investigate some of neoliberalism workings and its influence on housing policy in Brazil and, on the other hand, search for self-management's concept and the contours of its emergence in the fight for housing. Besides seeking how management transfers of housing policy are part of the set of macrostructures changes engendered by the neoliberal offensive and of the context of the workers' struggles history, was also sought to grasp how this tension is materialized in a real case. The public selection No. 001/2010 of Bahia State Government and the housing project developed from this study at Girau Grande and Tabatinga, in Maragogipe-Ba, were used as sources. The analysis of the experience showed points of affinity and estrangement with both perspectives and also expanded the perceptions of the contradictions involving the object of work.

**Keywords:** Neoliberalism; Self-management; Housing policy; Nonprofit organizations.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
1.1 PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS.....	1
1.2. METODOLOGIA APLICADA.....	6
<b>2. CAPÍTULO I: O NEOLIBERALISMO E A TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO ESTADO BRASILEIRO.....</b>	<b>11</b>
2.1 DO LIBERALISMO AO NEOLIBERALISMO.....	11
2.2 PROJETO NEOLIBERAL BRASILEIRO E REFORMA ADMINISTRATIVA.....	24
2.3 REFORMA ADMINISTRATIVA, POLÍTICA SOCIAL E TERCEIRO SETOR.....	29
<b>3. CAPÍTULO II: A AUTOGESTÃO NA LUTA DOS TRABALHADORES.....</b>	<b>36</b>
3.1 O TERMO AUTOGESTÃO.....	36
3.2 MOVIMENTOS SOCIAIS NO BRASIL E A AUTOGESTÃO.....	40
3.3 MOVIMENTOS SOCIAIS, ENTIDADES DE APOIO E AUTOGESTÃO.....	50
<b>4. CAPÍTULO III: A AUTOGESTÃO E A TRANSFERÊNCIA DE GESTÃO NO CONTEXTO DA “QUESTÃO DA MORADIA” .....</b>	<b>55</b>
4.1 QUESTÃO DA MORADIA NO BRASIL.....	55
4.2 NOTAS SOBRE OS MOVIMENTOS SOCIAIS DE MORADIA E ENTIDADES DE APOIO.....	64
4.3 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL E NEOLIBERALISMO.....	72
4.4 AUTOGESTÃO NA POLÍTICA HABITACIONAL.....	83
<b>5. CAPÍTULO IV: ANÁLISE DO EDITAL DE CHAMADA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA E DO PROJETO DE MARAGOJIPE.....</b>	<b>93</b>
5.1 HORIZONTES QUALITATIVOS DA ANÁLISE.....	94
5.2 DESCRIÇÃO DA CHAMADA PÚBLICA.....	98
5.3 CARACTERIZAÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS NO EDITAL DE 2010.....	107
5.4 ANÁLISE DO CASO DIANTE DOS HORIZONTES QUALITATIVOS.....	113
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>138</b>
<b>7. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>141</b>

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. PRESSUPOSTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho consiste em uma investigação que buscou compreender se as transferências de gestão dos projetos habitacionais para “entidades sem fins lucrativos” são simples componentes de um processo de desestruturação neoliberal do Estado ou detêm alguma relevância no sentido de favorecer a autonomia e fortalecer as lutas dos trabalhadores.

Neste problema se insere a contradição entre a terceirização neoliberal da gestão políticas sociais e as reivindicações democráticas e sociais de autogestão das políticas, presentes como pauta histórica de diversos movimentos sociais. Acredita-se na necessidade de superar análises unilaterais que por um lado generalizam a autogestão da política habitacional como um simples reflexo das mudanças neoliberais ou que de outro modo, consideram-na, de forma pura, como democratizante e socialmente adequada.

Como parte estruturante dessa forma de implementação da política habitacional, tem-se o Estado e a chamada “questão social”. Aquele como ente no qual é projetada a responsabilidade pelas ações de atendimento às demandas por moradia e esta como noção que melhor explica o complexo de relações que dão origem aos problemas sociais - dentre estes, o da moradia - e suas implicações. Para tanto, na demonstração do caminho metodológico, será situada a compreensão acerca destas categorias, momento no qual se torna possível identificar os pressupostos metodológicos do presente trabalho.

No campo das ciências sociais, entende-se fundamental não abdicar de compreender seu objeto dentro de uma totalidade histórico-dialética e complexa, em que é buscada sua interação com um conjunto de relações globais e locais sociais que lhe determinam.

Em Marx e Engels (2007) a observação da história, principalmente a história enquanto realidade material-econômica ganha peculiar importância no processo de conhecimento enquanto a dialética apresenta-se como forma de apresentar as



relações que geram as transformações na sociedade. Como explica Lowy (1985, p. 15),

Marx encontra na categoria do movimento perpétuo/transformação permanente das coisas um elemento essencial. Afere esse método a todos os fenômenos econômicos e sociais, pois como produtos da ação humana, portanto, transformado por essa ação. Esta ideia dialética, aplicada no terreno social, toma forma de historicismo, isto é, de afirmação da historicidade de todas as instituições, estruturas, leis e formas de vida.

Assim, em se falando de Estado, este deve ser observado como resultado de um processo histórico-dialético em que a realidade material detém predominância. Diante disso, conclui-se de imediato que na realidade atual o Estado é em sua essência capitalista, uma vez que é este o estágio atual do desenvolvimento das forças produtivas.

Entretanto, apesar da predominância do desenvolvimento das contradições inerente às relações sociais de produção para a formação do Estado, não será excluído o papel desenvolvido por outras forças não estritamente econômicas e materiais para sua formação. É neste momento que se inicia um olhar mais complexo sobre o objeto.

Neste sentido, contribui bastante o estudo de Portelli (1977) sobre Hegemonia e Bloco histórico em Gramsci. Entende o autor, que, para Gramsci, o vínculo entre estrutura e superestrutura é orgânico e realizado por certos grupos sociais que operam ao nível da superestrutura – onde pairam as dimensões políticas e ideológicas. O caráter orgânico aparece na solidariedade estreita que vincula estes grupos às classes que representam. Entende Portelli (1977) que, com esta noção, Gramsci torna possível um estudo da superestrutura e da função dos intelectuais para a análise imediata de qualquer situação política.

Nessa interação orgânica entre o campo econômico e as dimensões políticas e ideológicas, o estudo da superestrutura torna-se essencial para ampliar o conhecimento sobre o Estado capitalista e suas formas de atuação.

Outro caminho de complexidade no estudo do objeto encontra guarida nas elaborações neomarxistas do Estado de Poulantzas e O'Donnell. Para estes, diferentemente de parte significativa de teóricos marxistas, o Estado capitalista deve ser analisado em suas diversas dimensões.

Poulantzas (1977, p. 44) afirma que os Estados de formação capitalista assumiriam “diferentes formas conforme o modo de produção e a formação social considerada.”. De forma parecida, O’Donnel (2008, p. 07), quando discorre sobre o Estado capitalista na América Latina, cita a necessidade de uma investigação capaz de lidar com a “enorme heterogeneidad, social y territorial de nuestros países, con las muy variadas maneras de presencia y de ausencia/exclusión que ella determina.”.

É nesse sentido que a discussão sobre a forma de atuação do Estado na política habitacional se dá a partir de um referencial local/nacional, com as peculiaridades que são inerentes ao Estado e a história específica brasileira – logicamente, sem esquecer que este é parte de uma “totalidade histórica global”.

Importante registrar, por fim, o entendimento acerca da superação de outra concepção simplista sobre o Estado capitalista. No seu momento histórico, Marx e Engels (2007, p. 74) escreveram no livro *A Ideologia Alemã*, que o “Estado não é outra coisa senão a forma que os burgueses dão a si mesmo por necessidade, para garantir reciprocamente sua propriedade e os seus interesses, tanto externa quanto internamente.”. Também no *Manifesto Comunista*, Marx (1973, p. 69) afirmou que “[...] o executivo do Estado moderno é um comitê para administrar os negócios de toda a burguesia.”.

Estas afirmações, se analisadas isoladamente e sem levar em consideração seu contexto histórico, podem conduzir a uma elevada simplificação do funcionamento do Estado capitalista e impedir o avanço no seu entendimento. Não é difícil encontrar teóricos marxistas que tratam o Estado contemporâneo como simples “balcão de negócios da burguesia”.

Contrariamente, entende-se, concordando com O’Doneel (2008, p. 07), a necessidade de superar “el grueso reduccionismo de considerar al estado como expresión o epifenómeno de la clase dominante, para discutir el tema de su autonomía relativa en relación a diversas clases sociales.”.

Essa autonomia pode ser visualizada por diversos caminhos, um deles é colocado por O’Donnel (1981, p. 78) ao falar do papel do Estado atual como “organizador da sociedade, independente da condição de suporte e co-ator da vigência das relações de dominação.”. Podemos levantar também as respostas que são dadas pelo Estado a certas demandas de organizações de trabalhadores que nem sempre atendem interesses imediatos da classe dominante. Neste sentido

Behring (2003) defende que o Estado deve ser compreendido como produto da luta de classes. Para tanto, apesar de representar primordialmente os interesses da classe dominante incorpora demandas da classe trabalhadora explicitadas na luta de classes.

Destaca-se, contudo, que a afirmação da autonomia não contraria a citada imersão do Estado nas relações sociais capitalistas, da qual é componente e produto. A relatividade dessa autonomia está em que no modo de produção atual é garantidor de última instância da forma de organização econômica capitalista, por meio de funções essenciais como garantir a acumulação capitalista, proteger a propriedade privada e manter comercialização da força de trabalho.

Assim, o Estado foi investigado também a partir de suas ações práticas, percebendo-se além das determinantes gerais da classe dominante, outras influências, seja da classe trabalhadora, seja de frações de classe, seja de interesses de parte da burocracia estatal.

Destarte, o Estado capitalista e suas formas de atuação foram estudados dentro de uma visão teórico-metodológica de origem marxista, mas capaz de superar visões simplistas, dialogando com dimensões relacionadas a espaço e tempo – no caso, o Brasil atual –, e em certa medida, com a multiplicidade de determinantes (econômicos, sociais, ideológicos, jurídicos, etc.).

A concepção do real como totalidade concreta, que entende a realidade como processo histórico, dialético, material e complexo, desenvolvido fundamentalmente mediante a luta de classes, leva também a uma compreensão própria da “questão social”.

Entende-se, assim, a chamada “questão social” como conjunto das expressões da desigualdade social resultantes das relações sociais capitalistas. Fenômeno generalizado e permanente em todo o processo de desenvolvimento do capitalismo, este responsável pela formação de uma camada de trabalhadores sem acesso a bens e serviços básicos como alimentação, saúde e moradia.

Concorda-se ainda com Netto (2001), para quem o termo se amplia, deixando de referir-se apenas ao pauperismo (*lumpem* proletariado), fenômeno generalizado no início do capitalismo industrial, e passa a incorporar os desdobramentos sociopolíticos das desigualdades sociais, entre os quais a inaceitação e rebeldia em relação à situação de precarização do trabalho, desemprego e pobreza e os reflexos

dessa insatisfação na atuação do Estado. Complementa Iamamoto (2005, p. 27), ao afirmar que a questão social

...é inseparável das conformações assumidas pelo trabalho e localiza-se no campo das disputas de projetos societários, fundados em interesses de classe distintos, no que se refere às concepções e propostas de políticas sociais e econômicas.

No bojo deste fenômeno, podem ser extraídos dois desdobramentos importantes para o presente trabalho. Primeiro, a conformação dos chamados Movimento Sociais como uma das formas de resistência da população às condições indignas a que estão submetidas. Segundo, as formas de atuação do Estado diante das expressões da desigualdade social por meio das Políticas Sociais. Fenômenos que serão mais aprofundados no desenvolvimento do trabalho, mas que se mostram imprescindíveis para a compreensão mais completa da estratégia de transferência de gestão pelo Estado para a Sociedade civil como forma de lidar com as implicações da “questão social”.

Ainda no âmbito dos pressupostos metodológicos, o trabalho foi desenvolvido tentando absorver, de um lado, as formas que tendem a uma observação mais ao nível macroestrutural, e de outro, as que exaltam as experiências dos sujeitos nos seus espaços de atuação.

Esta cisão é constituída por aqueles que creem em esquemas macroestruturais capazes de explicar os movimentos da sociedade de modo quase invariável, o que Kowarick (1995) identifica como “reducionismo das condições objetivas”<sup>1</sup>. Para estes é como se as estruturas se movimentassem impulsionadas pelas contradições sociais, econômicas e políticas sem que, para isso, houvesse os componentes das classes sociais em conflito. Nesta visão, há certo desprezo pelas práticas e as experiências dos sujeitos em suas dinâmicas de luta.

Já na outra ponta, tem-se um modelo de observação focado quase que exclusivamente nos sujeitos, como se apartados do contexto social, econômico e político que lhes abraçam. Kowarick (1995, p. 49) afirma que surge deste modelo a priorização de estudos restritos às microdinâmicas da sociedade civil, colocando de escanteio as condições históricas e macroestruturais. Em outros termos: “[...] os

---

<sup>1</sup> KOWARICK (1995) acredita que esta posição está respaldada em autores marxistas estruturalistas, que teriam como principais balizadores os escritos de Althusser e Poulantzas.

atores destituídos de sentido histórico, percorrem com ampla desenvoltura a multiplicidade de caminhos em uma sociedade destituída de determinações”.

Diante desta polarização Kowarick (1995, p. 52) defende um formato investigativo capaz de articular os macroprocessos com as lutas sociais em seu acontecimento:

Assim, penso que, além dos macroprocessos que marcam nossas sociedades, é necessário também estudar a “vida em crise” [...] Várias dessas contribuições avançaram no sentido de superar as análises marxistas de cunho estrutural, pois os agentes deixaram de ser vistos em razão de sua funcionalidade para o capital, passando a ser equacionados enquanto sujeitos produtores de práticas e experiências sociais.

Importante destacar a ressalva feita pelo referido autor quanto à necessidade de que essa investigação da “vida em crise” não se restrinja a um mero retrato empiricista das relações, e que não seja calibrada em razões culturalistas sem raízes nas condições objetivas (KOWARICK, 1995).

No presente trabalho, acredita-se que a superação dessa dicotomia entre formas estruturais e particularistas de apreciação do objeto é essencial para compreensão do problema a ser investigado. No estudo, além das condições macroestruturais que conformam a formulação e implementação dos projetos há que se observar o lado dos sujeitos históricos em suas lutas e nas práticas que engendram.

Neste sentido, além das experiências gerais dos sujeitos em sua atuação e lutas no seio do que se entende por “questão social” – e, notadamente, no que se compreende por “questão da moradia”–, serviu como fonte de análise uma experiência concreta, que permitiu um olhar mais próximo sobre uma dinâmica de práticas sociais. Cumpre registrar que não se pretendeu um elevado aprofundamento na descrição e na análise do caso específico, mas apenas buscar subsídios para ampliar a percepção e trazer novos elementos para compreensão do problema definido no trabalho, a partir de uma experiência concreta.

## 1.2. METODOLOGIA APLICADA

Por deter os componentes de um processo de transferência de gestão da política habitacional para uma entidade da sociedade civil e pela proximidade do autor com a experiência<sup>2</sup>, serviu como fonte de análise o processo de formulação e materialização da Seleção Pública nº 001/2010 do Governo de Estado da Bahia, que culminou com a contratação de entidade sem fins lucrativos para implantar projeto habitacional nas comunidades do Girau Grande e Tabatinga, no município de Maragogipe-Ba.

A partir de documentos coletados junto às organizações envolvidas e de entrevistas com os sujeitos que fazem parte da experiência nos diversos níveis (burocracia, entidade contratada, beneficiários e Movimentos sociais de moradia) foram absorvidos elementos para maior compreensão da problemática.

No âmbito da integração entre macroprocessos e a vida em suas transformações, lutas e conflitos cotidianos, o trabalho foi iniciado com a investigação das influências globais e nacionais que determinaram o processo de transferência da gestão de projetos habitacionais para entidades do chamado “terceiro setor” (**Capítulo I**). Num segundo momento, procurou-se examinar as lutas históricas e as demandas dos Movimentos Sociais pela Autogestão, em suas expressões combativas e estratégias de fortalecimento das lutas dos trabalhadores, problematizando o papel das Organizações Não Governamentais (ONGs) nesse contexto (**Capítulo II**).

Em momento posterior, houve uma tentativa de compreensão do debate da autogestão e do neoliberalismo no campo das lutas pelo direito à moradia e das políticas habitacionais no Brasil (**Capítulo III**).

Com base nas formulações apresentadas nos três primeiros capítulos, que focalizam os aspectos históricos e macroestruturais, foram delineados os horizontes qualitativos que permitiram a análise do material colhido na seleção pública e no projeto de Maragogipe. Nos marcos da análise de conteúdo<sup>3</sup>, no **Capítulo IV** foi

---

<sup>2</sup> Este autor participou da comissão de avaliação do edital, como servidor do Estado da Bahia em 2010.

<sup>3</sup> A análise de conteúdo foi aplicada em consonância com a definição de Bardin (2007, p. 37): “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens”. Destaca-se, entretanto, a ressalva, feita por Demo (1995) quanto a importância da análise de conteúdo ser vista para além do modelo clássico, ou seja, mais do que a preocupação estrita com as catalogações formais volta-se a atenção para as mensagens presentes nos documentos e depoimentos dos participantes, naquilo que tem de compromisso político, obtendo-se um dado dialógico, discutido, curtido. Nesta percepção, o conteúdo será “a implicação histórica concreta de vida

feita, inicialmente, a descrição e sistematização de como se deu o processo, desde a formulação do edital até os compromissos sociais estabelecidos na implementação do projeto, para em seguida fazer uma apreciação crítica dos limites e ambiguidades na concretização desse processo particular de produção de moradias populares..

Os documentos e as entrevistas, além de servirem como base para o trabalho descritivo, foram essenciais para perceber pontos de afinidade e distanciamento da experiência relatada em Maragogipe-BA diante da ofensiva neoliberal e com a pauta da autogestão, e para aprofundar a compreensão das tensões entre o projeto político de desmonte do papel social do Estado e as perspectivas de autonomia e fortalecimento das lutas dos movimentos sociais.

Quanto às entrevistas, foi elaborado um roteiro de perguntas semiestruturadas (ANEXO VII), com possibilidades de alterações, a partir da compreensão do pesquisador. Este formato facilitou a coleta de dados de acordo com os objetivos da pesquisa e a análise posterior. De outro modo, a possibilidade de novas perguntas durante as entrevistas favoreceu o aprofundamento de falas que demonstravam relevância para a compreensão da temática, assim como concedeu um ar de conversação ao trabalho, deixando o entrevistado mais a vontade para falar de forma livre sobre o tema.

Para as entrevistas foram selecionados no campo estatal, técnicos que atuaram diretamente no edital e no projeto de Maragogipe; na esfera das entidades da sociedade civil, representante da ONG contratada para gerir o referido projeto; entre os beneficiários da política social, uma liderança das comunidades de Girau Grande e Tabatinga; e um integrante do Movimento Sem Teto da Bahia (MSTB), movimento social que faz parte do histórico de luta pela moradia no Estado.

No que tange às informações documentais coletadas juntos aos órgãos públicos e demais organizações envolvidas, foi possível acessar leis e regulamentos que consubstanciaram a seleção pública, os documentos que integraram o processo administrativo do edital e da contratação da entidade responsável pelo projeto de Maragogipe-BA. Além destes, relatórios técnicos elaborados pelos integrantes do

---

das pessoas, os compromissos ideológicos em jogo, as lutas que envolvem o dia-a-dia, os fins que se perseguem, os resultados obtidos e assim por diante." (DEMO,1995, p. 246) .Entende-se com isso, a descrição e sistematização dos dados e informações como instrumentos para chegar aos conteúdos históricos, discuti-los, compreendê-los e criticá-los.

Estado e da ONG e documentos que apresentam as instituições e movimentos sociais envolvidos.

O método da análise de discurso foi utilizado como um recurso interpretativo geral ao longo de todo o trabalho, servindo como guia para a realização das entrevistas, para elaboração dos roteiros de entrevista, além de ter possibilitado selecionar partes das respostas dos entrevistados e dos documentos coletados, que fundamentaram a avaliação crítica do edital. A aplicação deste método demonstrou-se adequada para a compreensão do caso específico dentro da dicotomia entre desresponsabilização neoliberal do Estado e a autogestão da política social, pois permite investigar a linguagem do sujeito a partir de condições subjetivas e objetivas, macro e microestruturais.

Como expõe Orlandi (2010, p. 15), a análise de discurso procura “compreender a língua fazendo sentido, enquanto trabalho simbólico, parte do trabalho social geral, constitutivo do homem e da sua história.”. Para a autora, ela “não trabalha com a língua enquanto um sistema abstrato, mas com a língua no mundo, com maneiras de significar, com homens falando, considerando a produção de sentidos enquanto parte de suas vidas, seja enquanto sujeitos, seja enquanto membros de uma determinada forma de sociedade.” (p.16).

Neste sentido, os discursos foram trabalhados de modo a compreender as falas e textos, não como algo abstrato e transparente, mas como um acontecimento significativo histórico interpretado de modo contextualizado. A busca da posição do sujeito diante da realidade foi observada (não há sujeito sem posição no contexto que se insere) como forma de contribuir para indicação dos pontos de aproximação e distanciamento da experiência com a ofensiva neoliberal e com a pauta da autogestão.

Diante do exposto, no campo da burocracia estatal, buscou-se a imersão na realidade de funcionamento dos órgãos e das práticas e interesses a que se afinam os agentes estatais<sup>4</sup>. Assim, a partir dos contornos da influência neoliberal no Estado Brasileiro e na Bahia e do contexto de luta dos movimentos sociais pela autogestão, buscou-se conhecer o funcionamento da ação estatal na prática e os agentes que a movimentam.

---

<sup>4</sup> A concepção teórica do presente trabalho permite observar as ações do Estado envoltas num complexo de interesses e poderes de diferentes fontes assim como da própria estrutura materializado no Estado a partir daqueles. Entende-se como Poulantzas (1985) que o Estado condensa não apenas a relação de forças do bloco no poder, mas também entre classes dominantes e dominadas.



No contexto de surgimento e proliferação das organizações não governamentais no Brasil, em suas diversas faces, tentou-se apreender a forma de atuação da entidade proponente do projeto, as ações e a posição política dos sujeitos que a compõem.

Na comunidade beneficiária do projeto visou-se captar níveis de satisfação e repercussões da experiência e do formato do projeto sobre sua realidade e organização. No MSTB, observadas suas formas de atuação e posicionamento diante da problemática apresentado neste trabalho. O olhar integrado com o contexto mais amplo das lutas sociais em que se inserem os sujeitos componentes da comunidade e dos movimentos sociais servirá como referência para compreensão de seus discursos.

A análise crítica do edital de Seleção Pública constitui a parte fundamental do último capítulo deste trabalho. As entrevistas foram utilizadas de modo auxiliar no questionamento crítico dos processos de formulação do edital e implementação do projeto. Os dados coletados nas entrevistas ainda merecerão um tratamento mais aprofundado, pois os objetivos aqui colimados – devido a dificuldades encontradas nas fases de execução da pesquisa – tiveram que ser restringidos a uma tentativa de ligar os grandes processos históricos com o plano das experiências locais de luta pela moradia. As próprias indefinições teóricas quanto à maneira mais rigorosa de se estabelecer essa ponte entre os níveis macro e micro da investigação sociológica, que ao mesmo tempo se pretende histórica, atrasaram em parte o exame em profundidade do material coletado. No entanto, as entrevistas realizadas receberão um tratamento analítico mais sistemático em trabalhos futuros.

## 2. CAPÍTULO I: O NEOLIBERALISMO E A TRANSFERÊNCIA DA GESTÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO ESTADO BRASILEIRO

A palavra neoliberalismo informa de imediato sua relação com o modelo liberal clássico, seja no sentido do seu retorno incólume, seja de uma nova forma de organização fundada nas diretrizes liberais. A segunda opção é, sem dúvida, a que mais se aproxima da realidade sobre a qual o conceito faz referência. Sem perder algumas das características essenciais da sua forma clássica, o neoliberalismo apresenta-se como um modelo gestado no contexto histórico do século XX. Mas do que se está falando quando da utilização do termo neoliberalismo? Compreender o neoliberalismo, em sua complexidade e historicidade, mostra-se essencial para o estudo da sua relação com a transferência de gestão da política social.

### 2.1 DO LIBERALISMO AO NEOLIBERALISMO

Como mostra Beaud (1987), o liberalismo tem como uma de suas principais raízes históricas a ascensão econômica e política da classe burguesa, num contexto de ampliação das relações de troca. Uma classe que tinha como interesse fundamental preservar e fortalecer sua capacidade de produzir e comercializar, diante de um Estado, até então, autoritário e apropriado pela nobreza.

Assim, de um lado, uma nobreza que serrou fileiras em torno do rei e da corte, que se reserva o acesso aos cargos oficiais e vigia ciumentamente o respeito de seus privilégios e prerrogativas. Do outro, uma burguesia que, graças ao comércio colonial e à expansão da produção manufatureira, enriquece-se, fortalece-se, mas sofre por ficar afastada dos negócios do Estado. (BEAUD, 1987, p.78).

Seria necessário quebrar o monopólio da nobreza junto ao Estado, de modo a garantir o livre comércio e evitar intervenções que causavam empecilhos ao desenvolvimento de suas atividades produtivas. As políticas dirigistas do

mercantilismo<sup>5</sup>, as barreiras à livre iniciativa provenientes das corporações de ofício, leis que impediam mobilidade e livre uso da força de trabalho – como as leis do domicílio, na Inglaterra, 1662<sup>6</sup> –, constituem entraves fundamentais a serem superados (MORAES, 2001, p.17-20).

As liberdades políticas e econômicas passam a ser palavras de ordem, porém, de acordo com os interesses da nova classe dirigente. Referindo-se ao contexto da Inglaterra e da França, no século XVII, mostra BEAUD (1987, p. 120-121):

Na Inglaterra, onde ela é associada aos negócios do Estado, trata-se, sobretudo, de liberdade econômica: liberdade de comerciar, de produzir, de pagar a mão-de-obra aos menores preços [...]. Na França, onde ela continua afastada dos negócios do Estado, trata-se, sobretudo, da liberdade política: supressão dos privilégios, constituição, legalidade; mas as aspirações do liberalismo econômico também estão presentes.

Neste contexto, não faltavam recursos à burguesia para o enfrentamento teórico-ideológico. Para contestar a monarquia absolutista, defender o afastamento do Estado da vida econômica e ganhar apoio popular, assumia as concepções sobre Estado e liberdade individual presentes em autores como Adam Smith (1723-1790) e Anne Robert Jacques Turgot (1727-1781).

Como defendia Turgot (apud BEAUD, 1987), um homem conhece melhor seus interesses do que outro homem inteiramente indiferente, deste modo, a busca pelo interesse particular concorreria necessariamente para o interesse geral. Nesta linha de pensamento, o autodesenvolvimento do mercado sem interferência de agentes externos se coloca como o caminho para a constituição de uma sociedade livre, justa e harmônica. Como declarava Smith (1983, p. 47):

[...] uma vez eliminados inteiramente todos os sistemas sejam eles preferenciais ou de restrições, impõe-se por si mesmo o sistema óbvio e simples da liberdade natural. Deixa-se a cada qual, enquanto não violar as leis da justiça, perfeita liberdade

<sup>5</sup> Conjunto de práticas econômicas desenvolvidas na Europa entre o século XV e o final do século XVIII. Caracterizou-se por uma forte intervenção do Estado na economia por meio de medidas tendentes a unificar o mercado interno.

<sup>6</sup> Durante o século XVIII, para evitar a entrada de desocupados em seu território, as paróquias passaram a recorrer a Lei do Domicílio (1662) que determinava que todo indivíduo que mudasse de paróquia poderia ser expulso, privando assim o cidadão da liberdade de locomoção. Essa lei facilitou aos grandes proprietários a exploração ao máximo do trabalho dos camponeses de sua paróquia ou da paróquia vizinha.

de ir em busca de seu próprio interesse, a seu próprio modo, e fazer com que tanto seu trabalho como seu capital concorram com os de qualquer outra pessoa ou categoria de pessoas.

O pensamento liberal tem, portanto, papel essencial para justificar o poder político da burguesia, a propriedade, o lucro, e a exploração do trabalho, além de “influenciar decisivamente a separação entre o que se passou a considerar pertencente à esfera pública e ao mundo privado, que deveria, este, ser privilegiado na nova sociedade emergente.” (FONSECA, 2005, p. 01).

A hegemonia liberal se efetiva marcadamente com as revoluções burguesas ao final do século XVIII, podendo-se apontar como a principal delas a Revolução Francesa. Um marco das disputas entre burguesia e nobreza, momento em que, com a apropriação utilitária das inquietações de camponeses, artesãos e operários<sup>7</sup>, aquela consegue pôr em evidência suas principais demandas:

No grande movimento da revolução de 1789 serão realizadas as principais aspirações da burguesia ascendente: abolição dos privilégios, desmantelamento da ordem corporativa dos mestres e ofícios juramentados, abolição dos privilégios das companhias comerciais, supressão dos monopólios das companhias mineiras, etc. O rei será arrastado no grande turbilhão revolucionário. (BEAUD, 2005, p.98)

Nesta nova ordem, apesar do processo de enfraquecimento do Estado, sempre coube a este as funções essenciais na manutenção da ordem burguesa. Funções as quais o próprio Adam Smith explicitava: “[...] garantir a propriedade, as relações contratuais, evitar invasões e violência e algumas ações de utilidade pública” (SMITH, 1983, p.147). Todavia, com a consolidação da hegemonia burguesa e implantação do liberalismo, o desenvolvimento da produção e do comércio estão praticamente sem barreiras para viver um crescimento exponencial que gerará novas demandas da burguesia junto ao Estado.

Fomentada, entre outros, pelo desenvolvimento de novas invenções técnicas e pela disponibilidade de mão-de-obra barata nas cidades (principalmente expulsas do campo) o mundo assiste a expansão da chamada “Primeira Revolução

---

<sup>7</sup> Não por acaso, seu lema envolvia além da liberdade, a dimensão da igualdade entre os homens. Registre-se, todavia, que logo após a revolução “dá-se início aos cuidados para evitar os “excessos da classe laboriosa”, como no caso da Lei *Le Chapelier*, que entre outras coisas suprimia as associações de companheiros e impedia que, tanto mestres quanto operários, se organizassem, entrassem em acordo ou tomassem resoluções ou deliberações em comum (BEAUD, 1987, p. 99).

Industrial”. Industrialização que no seu desenvolvimento precisava manter a estabilidade diante da exploração operária que engendrava, ampliar relações comerciais externas, e, ao mesmo tempo, retomar as medidas de proteção do mercado interno. Sobre o papel do Estado neste contexto informa BEAUD (1987, p. 109):

O Estado tem um grande papel nisso, com as medidas protecionistas, os privilégios e os monopólios da política mercantilista; com a sustentação política e militar à expansão comercial e colonial; com a polícia dos pobres e a repressão das revoltas operárias: lei de 1769 qualificando de felony a destruição voluntária de máquinas e dos prédios que as contêm, e instituindo a pena de morte aos culpados; tropa enviada contra o motim, como em 1779 em Lancaster e em 1796 em Yorkshire; lei de 1799 proibindo as coalizões operárias a fim de obter aumento de salários, a redução da duração do trabalho ou qualquer outra melhoria do emprego ou do trabalho.

Fica evidenciado aqui que o caminho do desenvolvimento liberal, industrial, capitalista, é, portanto, o da cisão de interesses e da própria conformação das classes estruturais do sistema capitalista: burgueses/proprietários dos meios de produção e trabalhadores/não proprietários.

Neste resumido retrato histórico do liberalismo, algumas características essenciais podem ser destacadas: o liberalismo como um fenômeno teórico-ideológico<sup>8</sup> e prático que articula mudanças políticas, econômicas e sociais; em que a concepção de liberdade está atrelada a liberdade econômica e política da nova classe dirigente; apregoamento de um Estado afastado das relações sociais de produção e comércio, principalmente no sentido de garantir a igualdade entre os homens, mas com funções essenciais diante dos interesses imediatos da classe burguesa (não por acaso, Marx define o Estado neste momento como “balcão de negócios da burguesia”).

Pode-se concluir ainda que o liberalismo se consolida como o grande modelo político e econômico capitalista implementado até o início do século XX. E, apesar das lutas históricas das classes não-proprietárias e trabalhadoras da cidade e do campo em todo o mundo, sua hegemonia é questionada de maneira mais aguda

---

<sup>8</sup> O termo “Teórico-Ideológico” refere-se a uma falsa consciência sistematizada da realidade, pensada sob o enfoque e os interesses da classe social dominante, que operam no sentido de naturalização e justificação das relações sociais estabelecidas (MARX; ENGELS, 2007).

apenas com o avanço das lutas socialista/comunistas em alguns países do mundo e, posteriormente, com o fortalecimento do Fordismo/Keynesianismo.

O Socialismo e o Comunismo<sup>9</sup>, em verdade, surgem como contraponto ao próprio capitalismo. Suas diretrizes políticas e econômicas se originam das lutas engendradas por diversos movimentos populares e mais especificamente pelas organizações da classe operária, com forte contribuição das elaborações teóricas de diversos autores, sendo o principal deles Karl Marx (1818-1883). Tendo como principal momento de ascensão a Revolução Soviética (1917), a ameaça que representou, contribuiu para que o capitalismo tivesse que repensar o modelo liberal clássico.

O espectro socialista e comunista que rondava a Europa e pairava sobre o mundo no início do século XX, as lutas populares e operárias por direitos sociais em diversas nações, assim como a necessidade de contornar a crise de acumulação capitalista e reconstruir economias destruídas pela Guerra, contribuem para emergência de um novo modelo político - econômico capitalista, qual seja, o fordista/Keynesiano.

No campo teórico, Keynes se destaca pela sua crítica ao liberalismo e pela criação de uma teoria econômica que fundamenta o Estado interventor. Segundo Fonseca (2005, p. 4), o economista britânico subverte “as antigas crenças na capacidade panaceia do mercado atribuindo ao Estado uma função mais ampla de intervir no sentido de propiciar um programa de ação estatal estruturado em pressupostos teóricos sistêmicos.”.

Na concepção trazida por Harvey (1992) as mudanças no Estado fazem parte de um processo mais amplo que culminam com a formação do regime de acumulação fordista/keynesiano. Para o autor, essa fase não pode ser caracterizada apenas por certo tipo de Estado, mas fundamentalmente pela articulação do processo de produção, de acumulação e de regulação das relações sociais, originada principalmente na crise de superacumulação<sup>10</sup> capitalista dos anos 30 – que forçaram a reestruturação das formas de produção e reprodução.

---

<sup>9</sup> Apesar das longas divergências quanto aos termos, pode-se diferenciar nos escritos de Marx, o socialismo como um momento de transição do capitalismo para o Comunismo – sociedade sem classes.

<sup>10</sup> A crise de superacumulação é entendida como inerente ao modo de produção capitalista em que existem, ao mesmo tempo, capital e trabalho ociosos sem nenhum modo aparente de se unirem esses recursos para o atingimento de tarefas socialmente úteis. “Uma condição generalizada de superacumulação indicada por capacidade produtiva ociosa, um excesso de mercadorias e de

As transformações político-econômicas que constituíram o Fordismo/Keynesianismo, para Harvey (1992), têm como data simbólica o ano de 1914 quando o empresário Henry Ford introduziu seu dia de oito horas e cinco dólares, como recompensa para os trabalhadores da linha de montagem em Dearbon, Michigan, EUA. Essas ações de diminuição da jornada de trabalho e de aumento da retribuição (que à época tinha uma média de \$ 2,40, por nove horas de trabalho) expressam seu reconhecimento explícito de que produção em massa deveria significar consumo em massa. Para Harvey, está aí o ponto de partida para o início de um “novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerencia do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma um novo tipo de sociedade democrática racionalizada, modernista e populista.” (HARVEY, 1992, p.121).

Ampliar o consumo torna-se indispensável em um contexto de proliferação das “empresas gigantes” marcadas pela padronização dos processos e mercadorias produzidas em grandes quantidades. Empresas que no regime fordista têm ainda como característica a estrutura gerencial hierárquica e centralizada e a excessiva especialização do trabalhador, em que cada um torna-se responsável por uma parte da linha de montagem.

Conforme Montaño e Duriguetto (2011) apresenta-se uma nova ordem mundial com os seguintes aspectos:

- Superação do capitalismo “concorrencial” para o monopolista, fundado em grandes corporações capazes de controlar as condições de produção e comercialização de certos produtos, de controlar as condições de trabalho, de gerar um diferencial de produtividade a partir de investimentos científico-tecnológico e, assim, de eliminar a concorrência intercapitalista;

- *Expansão da produção em massa como novo tipo de organização e gerenciamento*, um processo produtivo de crescente quantidade de mercadorias em que havia alto investimento geral, mas baixo custo de produção por unidade. Aliado a isso a criação das linhas de montagem em série, com padronização dos produtos, a separação entre concepção e execução das tarefas, com a especialização do trabalhador em atividades simples;

---

estoque, um excesso de capital dinheiro (talvez mantido em entesouramento) e grande desemprego.” (Harvey, 2011 apud BEHRING, 1998, p.170).

- *Criação de um mercado de consumo em massa*, alcançado através do fortalecimento do trabalho assalariado, proporcionando renda e tempo para que estes pudessem consumir. Nesta tarefa o Estado também passa a ter função essencial;

- *Incorporação de novas funções no âmbito estatal*, funções estas que vão constituir o chamado Estado de Bem-estar-social ou o Estado Providência. Para além da função de coerção às greves e revoltas sociais, “o Estado passa a intervir no controle da relação capital-trabalho, subvencionando o consumo, garantindo a reprodução da força de trabalho, a expansão da produção capitalista, e respondendo a algumas demandas sociais e trabalhistas.” (MONTAÑO; DURIGUETO, 2011, p. 161).

As mudanças no plano econômico geram repercussões na esfera política, passando a ser interesse de parte da própria burguesia (que precisa aumentar o mercado de consumo) um Estado com uma atuação mais positiva. Em paralelo, a classe trabalhadora, fortalecida pela ampliação dos movimentos nacional-socialistas, pela proliferação dos sindicatos na segunda metade do sec. XIX - com a conquista da livre associação em diversos países Europeus, notadamente no Reino Unido, em 1871, e na França, em 1884 - avançam em suas reivindicações, forçando o Estado a dar respostas capazes de minimizar as insatisfações criadas pelo modelo de desenvolvimento capitalista liberal e industrial. Segundo Harvey (1992, p. 133),

O Estado aguentava a carga de um crescente descontentamento que às vezes culminava em desordens civis por parte dos excluídos. No mínimo, o Estado tinha que tentar garantir alguma espécie de salário social adequado para todos ou engajar-se em políticas distributivas e ações legais que mediassem ativamente as desigualdades, combatessem o relativo empobrecimento e a exclusão das minorias. **A legitimação do poder do Estado dependia cada vez mais da capacidade de levar os benefícios a todos e encontrar meios de oferecer assistência médica, habitação e serviços educacionais adequados em larga escala.** (grifo nosso).

O Estado, portanto, encontra-se num momento em que convergem as demandas sociais, seja enquanto um dos componentes para manutenção da estabilidade econômica e a contínua aceleração do crescimento, seja diante da necessidade de legitimação junto a classe trabalhadora. Assim, é possível citar,



como parte desse “novo” Estado dos países centrais, a incorporação de interesses de base classista numa pauta nacional, a negociação coletiva e a ampliação dos processos de regulamentação da vida econômica (LASH; URRY; SWYNGEDOUW apud HARVEY, 1992, p.167).

Este modelo teórico, político e econômico Fordista/Keynesiano tem como um dos pressupostos fundamentais uma presença mais ativa do Estado na economia, e trouxe consigo, mesmo que em certa medida involuntariamente<sup>11</sup>, a posição de protagonista e responsável por políticas sociais mais amplas, por dialogar com o as demandas do trabalho, cabendo a ele a partir desse momento a função, inclusive positivado em diversos sistemas legais, de garantir o atendimento das necessidade básicas do trabalhador.

O modelo de contraponto ao liberalismo se caracteriza, portanto, pelo avigoramento das políticas sociais, principalmente no continente Europeu, com a constituição de redes de proteção social e por ações universalizantes de direitos como saúde, educação e habitação. No “Estado de Bem Estar” vigora uma concepção intervencionista que se caracteriza pela implementação da ação estatal, através de equipamentos coletivos de produção e distribuição universais de bens e serviços sociais.

Importante ressaltar, que a política social mesmo em sua concepção universalista apresenta limitações enquanto solução final para o problema da desigualdade social no capitalismo. Como mostra Behring (2007, p. 21), colocar a política social de origem keynesiana como salvação da desigualdade social implica desconsiderar a natureza do modo de produção capitalista, com sua unidade indissolúvel entre produção e reprodução sociais, ou seja, separa o próprio processo econômico entre a esfera da produção e da circulação. Em verdade, o papel do Estado de bem estar social, se direcionam apenas a segunda esfera e não adentra no processo de repartição desigual do produto do trabalho. Deve-se observar ainda, como afirma Harvey (1992) que o fornecimento de bens coletivos nos Estados

---

<sup>11</sup> “Se as políticas sociais eram, no Welfare State, funcionais ao capital, eram-no também, mesmo que de forma subordinada, contraditória e concomitantemente, funcionais à consolidação das demandas trabalhistas por direitos sociais universais. Se elas colaboravam com a acumulação capitalista, também confirmavam conquistas históricas dos trabalhadores.” (MONTAÑO, 2010, p. 234),

Keynesianos dependia sempre da continua aceleração da produtividade no setor produtivo, pois só assim era fiscalmente viável.

Sua inviabilidade será suscitada a no momento em que o capitalismo passa por outra crise. Como mostra Harvey (1992, p. 134), o período de 1965 a 1973 “tornou cada vez mais evidente a incapacidade do Fordismo e do Keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo.”. Ampliando as lentes, pode-se afirmar que as transformações ocorrem basicamente: pela necessidade de conter e reverter a crise do processo de acumulação capitalista dos anos 60 e 70; pelo avanço dos tigres asiáticos e do modelo industrial Toyotista; e em consequência da crise do bloco soviético e do enfraquecimento das organizações de trabalhadores com bandeiras anticapitalistas.

A crise capitalista dos anos 60 e 70 – que tem como marco a alta dos preços do petróleo – reflete mais uma vez a tendência deste modo de produção à superacumulação e superprodução, com diminuição das taxas de lucro. Mas agora o fordismo/keynesianismo deixa de ser a solução para revertê-la. Pelo contrário, nesse novo regime torna-se caduco para a manutenção da estabilidade dos lucros, devido ao seu excesso de rigidez.

Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam a flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problemas nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho (especialmente no chamado setor “monopolista). (HARVEY, 1992, p.135).

Do mesmo modo, a intensificação dos compromissos sociais com a classe trabalhadora pelo “Estado de bem-estar” passa a ser incompatível com esse novo momento. Para o sistema econômico em crise, a receita agora é aumentar a exploração da mais valia absoluta e relativa<sup>12</sup> e reduzir os gastos públicos. O

---

<sup>12</sup> As relações de produção capitalistas se baseiam na extração de mais-valia. “O proprietário dos meios de produção, o capitalista, compra a força de trabalho do produtor e paga por ela o valor necessário para sua reprodução enquanto força de trabalho. Entretanto, a força de trabalho produz mais do que o necessário para sua reprodução e este valor a mais, acrescentado à mercadoria e apropriado pelo capitalista é o que se chama mais-valor” (VIANA, 2007, p.66). Neste sistema, a extração da mais-valia absoluta se dá com aumento da exploração e exigências da força de trabalho com a manutenção dos gastos (a exemplo da extensão da duração da jornada de trabalho mantendo o salário constante), enquanto na mais-valia relativa, amplia-se produtividade física do trabalho pela via da mecanização, investindo-se nos meios de produção.

“grande governo”, com muitos papéis e excessivas intervenções sociais torna-se disfuncional.

De outro lado, o fim da guerra fria elimina os limites aos anseios de controle e expansão do imperialismo norte-americano, principalmente pelo fim da ameaça bélica que a União Soviética representava. O capital incorpora assim os novos mercados das antigas nações do bloco soviético, fortalecendo o processo de “mundialização do capital”. Essa mudança da correlação de força propiciará ainda, o enfraquecimento e desarticulação dos partidos, organizações e movimentos comunista, tornando menos necessárias tanto as ações “solidárias” internacionais para evitar a influência comunista, quanto as internas aos próprios Estados nacionais (MONTAÑO; DURIGUETO, 1992, p.189).

O enfraquecimento das organizações de base classista resulta ainda das elevadas taxas de desemprego geradas pela crise capitalista, que desencadeiam a perda do poder de barganha dos trabalhadores e a assunção de uma postura mais individualizada e defensiva. (MONTAÑO; DURIGUETO, 1992, p.189-189).

Estabelece-se, portanto, as convergências de fatores provenientes tanto das mudanças das estratégias de exploração e domínio capitalista, quanto do refluxo das lutas da classe trabalhadora, que possibilitam ao capital retomar posturas mais ofensivas.

Trata-se de um contexto que abre margem para a retomada de padrões liberalistas, mas agora com outra roupagem. Uma nova hegemonia capaz de “anular as conquistas trabalhistas e que permite a superexploração do trabalho como um todo; uma estratégia que altera as condições do contexto anterior criado, no pós-70, um novo regime de acumulação que Harvey denomina de flexível: a ofensiva neoliberal.” (MONTAÑO; DURIGUETO, 2011, p.192).

Os pilares da ofensiva neoliberal, segundo estes autores, podem ser sistematizados a partir dos seguintes pilares: a reestruturação produtiva; a ofensiva contra o trabalho e suas formas de organização e lutas; e a (contra) reforma do Estado.

A reestruturação produtiva, originada no modelo japonês<sup>13</sup>, ocorre com a inserção de um formato mais maleável no processo de produção. Entre outros

---

<sup>13</sup> “Inicialmente, nos anos 50, dado o diminuído desenvolvimento industrial do Japão, somado a uma força de trabalho barata, a um retraído mercado local e à crise financeira do país, sua expansão industrial, articuladamente com o capital financeiro e o Estado, desenvolver um sistema que

fatores tem-se: a superação do ideal dos grandes parques industriais passando-se a privilegiar fábricas mais enxutas e descentralizadas; a busca de uma relação mais flexível com a mão de obra, a partir da ampliação dos contratos de terceirização e subcontratação do trabalhador e da pequena e microempresa; adequação das indústrias às variações das demandas do mercado, com implantação dos sistemas de “just in time”<sup>14</sup> e “Kaban”<sup>15</sup>.

A relação da empresa com o trabalhador se volta a fomentar a conciliação de interesses de modo a que este passe a “vestir a camisa da empresa”. A utilização de mecanismos como participação nos lucros e criação de instâncias para que trabalhadores discutam rumos da empresa passam a ter bastante aplicação. Além de possibilitar maior exploração do potencial da mão de obra, estes processos tem bastante repercussão sobre a diminuição da influência dos sindicatos sobre os trabalhadores<sup>16</sup>.

Neste mesmo percurso de diminuição dos custos de produção com precarização das relações de trabalho e de enfraquecimento das organizações sindicais tem-se um amplo combate ideológico às reivindicações e formas de luta dos trabalhadores. Criminalização e deslegitimação dos movimentos e organizações sociais, das greves, das manifestações são estratégias ideológicas e repressivas essenciais. Era preciso a “colaboração de todos” (maiores níveis de exploração do trabalho) para que a “crise econômica” (diminuição das altas taxas de lucro capitalista) fosse superada.

O “Estado de bem-estar social” que garante excessivos direitos sociais, que dialoga e faz concessões às reivindicações trabalhistas torna-se o grande responsável pela crise capitalista. A crítica se dará fundamentalmente pelo discurso do esgotamento de um Estado considerado “paternalista” e gerador de imobilidade.

---

envolvesse menores investimentos, menores volumes de trabalhadores estáveis e mais baratos, menor conflitividade e menores estoques. Era necessário, assim, criar um processo produtivo que fosse flexível e adaptado às flutuações do mercado. Foi então sob o controle do engenheiro Ohno, que a fábrica japonesa de carros Toyota desenvolve um processo de produção mais flexível” (MONTAÑO; DURIGUETO, 2011, p.181).

<sup>14</sup> Sistema de organização da produção no qual os diferentes setores do processo produtivo se abastecem a partir das necessidades de cada qual.

<sup>15</sup> Modelo de reposição de estoques, a partir das demandas efetivas e do consumo real.

<sup>16</sup> Como ensina Bernardo e Pereira (2008, p. 112), “Chegamos a curiosa situação em que as empresas estimulam seus empregados a dar sua opinião acerca dos processos de trabalho e rentabilizam estas sugestões usando-as para melhorar as técnicas de produção” [...] O toyotismo dispensa os sindicatos de massas, substituídos com vantagem pelos departamentos pessoais das empresas. “Estes departamentos tornam-se aptos a lidar com reivindicações de trabalhadores que antes só encontravam vias de expressão nos sindicatos.”.

Anderson (1995, p. 10), dissertando sobre o pensamento de Hayek, considerado o teórico chave do neoliberalismo, evidencia o alicerce ideológico dessa crítica.

Para o autor, a proteção social do Estado destruíria a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos. A desigualdade se apresentaria como um valor positivo, na realidade imprescindível, para o desenvolvimento das sociedades ocidentais, pois incentivaria os indivíduos a buscar seu bem-estar. Afirmavam Hayek, que as causas da crise do modelo econômico do pós-guerra estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. A solução, portanto, estaria na retomada de um Estado forte apenas para romper o poder dos sindicatos, mas parco em todos os gastos e intervenções sociais, com disciplina orçamentária e contenção dos gastos com bem-estar e restauração da taxa “natural” de desemprego, criando exército de reserva para fragilizar sindicatos.

Nesse campo ideológico neoliberal, a diminuição das taxas de crescimento da economia capitalista é aferida à elevada carga fiscal (impostos e tributos), aplicadas pelas políticas regulatórias (welfarianas) sobre o capital; às pressões políticas dos sindicatos para ampliar os salários, que tornariam a força de trabalho muito cara; aos crescentes dispositivos de seguridade social e seguro-desemprego que provocariam desincentivo ao trabalho; a ampliação da intervenção estatal no campo social, que violaria princípios de liberdade e vida privada e a autonomia dos cidadãos, gerando um crescente número de novas expectativas e aumentando demandas sobre serviços e gastos públicos (MONTAÑO; DURIGUETO, 2011).

A elevação dos gastos públicos e a ampliação das funções do Estado e do seu corpo burocrático são tidas como parte de uma crise de governança, que precisaria ser combatida com a privatização de empresas públicas, redução do funcionalismo público, corte de gastos sociais e precarização de políticas e serviços sociais. O Estado passa a ser visto como estrutura monstruosa que precisa ser enxugada.

A partir disso, conforma-se um quadro de desregulamentação da vida econômica, de substituição da negociação coletiva por negociações locais ou nas empresas, transferência das necessidades coletivas e da seguridade social para a iniciativa privada, descentralização de funções e competências, um forte declínio de

políticas sociais mais universalizantes e de base classistas, substituídas por políticas regionais “territoriais” e terceirizadas. (LASH; URRY; SWYNGEDOUW apud HARVEY, 1992, p.167). Assim, no campo das políticas sociais, demonstra Soares (apud MONTAÑO, 2011, p. 111-112), que ocorre a:

a) substituição das políticas sociais por programas específicos, colocando no lugar da universalidade a focalização das ações.

b) uma sistemática privatização dos serviços públicos com a contratação de serviços privados e pela mercantilização do aparato público (tanto através de mecanismos de gestão de natureza privada; quanto pela possibilidade de cobrança dos usuários pelos bens sociais).

c) o fomento para que os governos (de preferência locais) estabeleçam parcerias contratando serviços que devem ser prestado por parte das organizações filantrópicas e organizações não governamentais, bem como, a mobilização da chamada solidariedade individual.

Nesta linha, prossegue Pereira, Silva e Patriota (2006, p. 11),

Segue-se então, um intenso processo de “liberalização” da seguridade social, em que a reconstituição do mercado, a competição e o individualismo aparecem como eixos principais para o desenvolvimento das políticas sociais. Por outro lado, as antigas funções relacionadas ao Estado de Bem-Estar social são bruscamente desregulamentadas, utilizando-se o argumento da competição e do individualismo como forças desagregadoras dos grupos organizados, desativando os espaços de negociações dos interesses coletivos.

É possível verificar que as formas de organização empresarial da lógica neoliberal, agora no âmbito da acumulação flexível, são incorporadas pelo Estado, notadamente no campo das políticas sociais.

Observa-se, diante do exposto, que o neoliberalismo, proveniente de uma crise estrutural do sistema capitalista, “se apoia na flexibilidade do processo de trabalho, do mercado, dos produtos e dos padrões de consumo” (HARVEY, 1992, p.140), assim como engendra e favorece a desarticulação e pulverização das lutas classistas. O Estado, imerso nesta conjuntura, passa por um processo de

desestruturação dos seus mecanismos de funcionamento e ação que se colocam como porta de entrada para mudanças na forma de gestão e implementação da política social. A partir disso, pretende-se adentrar na conjuntura brasileira para investigar, na nossa realidade, a conexão do neoliberalismo com os processos de transferência de gestão para o terceiro setor.

## 2.2 PROJETO NEOLIBERAL BRASILEIRO E REFORMA ADMINISTRATIVA

A ofensiva neoliberal tem como fonte os EUA, países europeus e asiáticos (notadamente o Japão), mas sua zona de influência se reverte em todo o mundo. A necessidade inerente de expansão para manutenção do capitalismo, como demonstrou Harvey (1992), patrocina historicamente o processo de mundialização da economia e do modo de produção e reprodução social capitalista. Como explica Santos (2003, p. 06-07),

...o processo de globalização que nós hoje estamos a assistir não é efetivamente novo; nas suas versões hegemônicas existe pelo menos desde os séculos XV e XVI e está muito ligado às formas de expansão europeia desde o nascimento do capitalismo e tem vindo numa crescente, expandindo-se cada vez mais, a mais áreas geográficas do mundo, incorporando cada vez mais gente e sujeitando à lei de mercado e à lei de valor cada vez um número maior de atividades, produtos e serviços.

Na ofensiva neoliberal a mundialização ganha ainda mais pujança através da revolução tecnológica, da flexibilidade e descentralização presentes no toyotismo e da deliberada ofensiva político e ideológica de hegemonização de suas diretrizes.

Na acepção de Harvey a globalização torna-se uma tendência geral do período de acumulação flexível que ele caracteriza como *compreensão do espaço-tempo*. Nesse regime tem-se a criação de condições para diminuir o tempo de giro do capital na produção e no consumo, contexto que favorece sua penetração em espaços mais amplos e variados (HARVEY, 2011 apud, BEHRING, 2007, p.184).

No que concerne a sua difusão ideológica, sintetiza Anderson (1995, p. 22),

Tudo que podemos dizer é que este é um movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo a sua imagem, a sua ambição estrutural e sua extensão internacional.

No plano político, as vitórias eleitorais de Thatcher (Inglaterra, 1979) e Reagan (EUA, 1980) encabeçam a proliferação de governos com diretrizes neoliberais no ocidente. Segundo Anderson (1995, p. 13), no final dos anos 80 era possível citar poucos países da Organização Europeia para o Comércio e Desenvolvimento (OCDE), que resistiam a onda neoliberal.

Essas mudanças políticas não se restringiram ao continente Europeu, se alastrando em passo acelerado nos Estados Latino-Americanos. Já no final dos anos 80, se converteram à cartilha neoliberal os Governos de Salinas, no México (1988); Carlos Menem, Argentina, (1989); Carlos André Perez, Venezuela, (1989); Fujimore, Peru, (1990) e o Governo Collor, Brasil (1990) (ANDERSON, 1995, p.20).

Um marco da injeção dos princípios e diretrizes neoliberais sobre os países Latino-americanos está no estabelecimento do chamado “Consenso de Washington”. A partir de uma reunião realizada em 1989, entre organismo de financiamento internacional (FMI, BDI, Banco Mundial), funcionários do governo americano e economistas latino-americanos, chegou-se às seguintes recomendações gerais: “...disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento direto estrangeiro, privatização, desregulamentação e propriedade intelectual.” (MONTAÑO, 2010, p.29).

As organizações multilaterais tiveram papel fundamental para garantir a aplicação do dito “consenso”. Como contrapartida na renegociação de dívidas e mesmo para liberar novos financiamentos aos países periféricos, obrigavam o atendimento das recomendações estipuladas. Soares (2000, p.15) evidencia as contradições do “acordo” ao verificar que a liberalização comercial e financeira efetuada pelos países latino-americanos contrastava com o intenso neoprotecionismo dos países centrais.



É neste contexto que o Brasil dá início a sua escalada neoliberal de desmonte das escassas repostas sociais do Estado. A insuficiência destas repostas é salientada na percepção quase unânime da fragilidade ou mesmo inexistência de um Estado de Bem-estar social na história Brasileira. Como adianta Montañó (2010, p. 11), “...as reformas neoliberais vividas pelo país terminaram por eliminar a frágil rede de proteção social duramente conquistado no passado”.

Até os anos 30, praticamente não se tratou da política social como uma forma de ação do Estado no Brasil. Como mostra Maricato (1997), diante da população moradora de rua, por exemplo, se aplicava apenas a expulsão dos centros urbanos. As classes subordinadas de caráter predominantemente rural – ex-escravos e pequenos produtores – ainda lutavam pela garantia de direitos como liberdade e pela posse da terra, diante da existência do Estado que funcionava, basicamente, como instância de proteção da propriedade privada.

O contrabalanço a esse quadro se dá apenas no século XX com o início da industrialização. Foi com esta que surgiram as demandas de parte do capital - principalmente nacional - por políticas desenvolvimentistas e junto com estas, certas ações para criação e fortalecimento do mercado interno. Corolário a esse processo, no Brasil, a luta da classe trabalhadora em formação, também determinou concessões sociais. Note-se a emergência de organizações de luta dos trabalhadores – muitas das quais influenciadas pela ascensão do campo socialista/comunista no mundo.

A articulação entre a estratégia desenvolvimentista e a relativa carga de ampliação das redes de proteção social teve emergência destacada nos governos Vargas e no período Militar (mesmo que acompanhada de ampla repressão às organizações de trabalhadores). São nesses, que se observam a criação de empresas estatais de porte nacional, grandes obras de infraestrutura, as normas de proteção ao trabalhador, implantação de políticas sociais mais amplas, como no caso da habitação com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH). Para Soares (2001, p.209) é somente no pós-64 que se consolida o arcabouço político-institucional das políticas sociais brasileiras.

As contradições que marcam a história do capitalismo no Brasil junto com a insistente luta dos trabalhadores determinaram certos empecilhos iniciais para a implantação da nova face liberal. É o que mostra Filgueiras (2006, p. 182):

O Brasil foi o último país da América Latina a implementar um projeto neoliberal. Tal fato deveu-se, de um lado, à dificuldade de soldar os distintos interesses das diversas frações do capital até então presentes no moribundo Modelo de Substituição de Importações (MSI) e, de outro, à intensa atividade política desenvolvida pelas classes trabalhadoras na década de 1980 – que se expressou, entre outros eventos, na constituição do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), na criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Partido dos Trabalhadores (PT) e na realização de cinco greves gerais entre 1983 e 1989,

Ainda segundo Filgueiras (2006), as pressões externas e a ameaça ao poder das classes dominantes, levados a cabo pelas mobilizações políticas dos anos 80, favoreceram a unificação das diversas frações do capital em torno do projeto neoliberal (mesmo com idas e vindas, contradições e disputas internas). Projeto que começa a ganhar corpo a partir da eleição de Fernando Collor de Melo em 1989. O neoliberalismo,

...que já havia adentrado na maior parte da América Latina, implanta-se no Brasil, com toda força [...] O discurso liberal radical, combinado com a abertura da economia e o processo de privatizações inaugura o que poderíamos chamar da “Era Liberal” no Brasil. Até então, apesar da existência de algumas iniciativas nesse sentido, durante o Governo Sarney, e de uma já forte massificação e propaganda dessa doutrina nos meios de comunicação de massa, havia uma forte resistência à mesma, calcada principalmente, na ascensão política, durante toda a década de 1980, dos movimentos sociais e do movimento sindical. (FILGUEIRAS, 2006, p.184)

Como bem destacou Ianni (1989, p. 100), “...a burguesia nacional rompe os compromissos táticos com o proletariado e alguns outros setores do populismo, em benefício de suas razões estratégicas, dadas pela ordem capitalista.”.

A entrada do Governo Collor, com sua política base de abertura comercial e financeira, potencializa a chegada da ofensiva neoliberal no Brasil, promovendo:

- a) a desnacionalização das empresas nacionais atingindo todos os setores: indústria, comércio e serviços;
- b) Desemprego e desregulação do mercado de trabalho, “com formas de contratação instáveis que contornam ou burlam a legislação trabalhista, prolongamento da jornada de trabalho, redução de rendimentos e demais benefícios,

flexibilização de direitos trabalhistas e ampliação da informalidade” (FILGUEIRAS, 2006, p.188);

c) A reestruturação produtiva, em especial a prática generalizada da terceirização e novas formas de articulação entre os grandes, médios e pequenos capitais e mesmo de segmentos de trabalhadores autônomos, através da constituição de redes de subcontratação, principalmente de mão de obra (DRUCK, 1999, *apud* Filgueiras 2006, p.191).

Na conclusão de Filgueiras (2006, p.189) essa nova conjuntura repercute no enfraquecimento do poder político e de negociação das representações das classes trabalhadoras e redefine radicalmente a correlação de forças políticas a favor do capital.

Além da abertura comercial e financeira, outras mudanças são implementadas junto ao Estado no sentido de dar seguimento à cartilha neoliberal. Ainda no Governo Collor, é criado o Programa Nacional de Desestatização (PND), que além de promover privatizações de setores públicos, desestruturou o aparato administrativo com a dispensa de 112.000 funcionários públicos e pela aposentadoria de outros 45.000<sup>17</sup>. Como destaca Mattoso (1995 *apud* SARAIVA; TENÓRIO, p. 09),

As políticas atabalhoadas de reforma administrativa e a manutenção dos estrangulamentos de financiamento, ao invés de redefinirem o perfil de intervenção estratégica do Estado, apenas aceleraram o seu processo de desestruturação e de redução de sua capacidade de planejamento, financiamento, fiscalização, apoio à competitividade e à distribuição da renda, sem falarmos na deterioração da infraestrutura econômica [...] e das empresas produtivas estatais.

No Governo de Fernando Henrique Cardoso, as privatizações de empresas públicas são aceleradas, vitimando, notadamente, o setor petroquímico, de energia e de telecomunicações. Privatizações que ocorrem tanto a nível federal como Estadual, a exemplo da venda da Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia (COELBA) em 1997.

Neste cenário de mudanças do padrão de acumulação, de imposições do capital, através de seus órgãos multilaterais, de privatizações de empresas estatais

---

<sup>17</sup> Dados de Saraiva e Tenório, 2006.

e desregulações da economia nacional, é que surgem as novas reformas no papel social do Estado Brasileiro. Reformas que implicam em um novo modelo de repostas às sequelas da “questão social”.

### 2.3 REFORMA ADMINISTRATIVA, POLÍTICA SOCIAL E TERCEIRO SETOR

O Ministro de administração e reforma do Estado de FHC, Bresser Pereira, comandou nos anos 90 o que chamou de “Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado” (BRASIL, 1995). O Documento parte de um diagnóstico de incompetência do Estado contemporâneo, para atender ao que descreve como “crise dos anos 80”: uma crise fiscal pela perda do crédito público e por uma poupança pública negativa; a falência do modelo burocrático, com déficit de desempenho e baixa qualidade na prestação dos serviços públicos; e esgotamento do modo de intervenção econômica e social. A crítica ao modo de intervenção se dá com relação às estratégias estatizantes, à concentração e centralização das funções, à característica de rigidez dos procedimentos e ao excesso de normas e regulamentos.

Diante desse entendimento, os cortes de gastos públicos, as privatizações e o enxugamento do Estado tornam-se essenciais para manter a regularidade fiscal, aumentar receita e diminuir a “monstruosa estrutura do Estado”. Mas são as mudanças na administração e gestão pública que marcam a reforma de Bresser. Como defende o presidente FHC na apresentação do Plano Diretor de Reforma do Estado:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado [...] mediante a flexibilização da estabilidade e da permissão de regimes jurídicos diferenciados, o que se busca é viabilizar a implementação de uma administração pública de caráter gerencial (BRASIL, 1995, p.01).

A chamada reforma gerencial, seguindo “os conceitos atuais de administração e eficiência” (BRASIL, 1995, p.07), buscou diminuir o número de servidores, quebrar sistemas de estabilidade do funcionalismo, implantar os sistemas de terceirização da mão de obra e de serviços. A onda de flexibilização do trabalho característica do novo regime de acumulação adentra assim as paredes da administração pública brasileira.

Para Dagnino (2010), parte-se do pressuposto de que haveria plena compatibilidade entre os princípios e diretrizes da gestão empresarial com a gestão governamental que fundamenta a importação daquele modelo para dentro do Estado. Acreditava-se que aquela daria maior qualidade e eficiência na prestação dos serviços públicos, superando a morosidade das ações protagonizadas pelo próprio Estado.

Nas políticas sociais, a reforma gerencial atua na separação entre o que era função do Estado e o que não era, fomentando a terceirização de uma série de atividades para a atuação de empresas privadas e de entidades sem fins lucrativos. Na visão proposta, estas instituições da “sociedade civil” seriam mais adequadas para dar respostas às sequelas da “questão social” com menores custos e mais eficiência do que Estado “burocrático-legalista”. Adota-se, assim, o que Bresser (1988 apud MONTAÑO, 2010, p.246) chama de “publicização”, ou seja, a “transformação dos serviços não exclusivos do Estado em propriedade pública não estatal e sua declaração como de utilidade social.”.

A “publicização” se insere na perspectiva de exaltação do papel da sociedade civil para responder às demandas sociais, se contrapondo ao protagonismo que o Estado deve absorver na concepção do “Welfare State”. Reflete-se ainda, na segmentação das respostas sociais, com a substituição de programas nacionais e regionais por iniciativas “locais”, em clara dissonância com as propostas sociais mais universalizantes que faziam parte da orientação fordista/keynesiana.

A partir dessa concepção, no período do governo FHC são fomentados programas que se propõem a intervir sobre problemas estruturais a partir de ações específicas. Programas como o “Comunidade Solidária”, comandado pela então primeira-dama Ruth Cardoso, são exaltados em detrimento dos já frágeis investimentos globais de transferência de renda ou de seguridade social. Como mostra Pereira, Silva e Patriota (2006, p. 11) esse modelo segue a orientação dos

organismos internacionais de “focalização das ações, com estímulos a fundos sociais de emergências e a mobilização da solidariedade individual e voluntária”.

Outro ponto realçado nas mudanças da política social no pós 90 está na prevalência do modelo contributivo em comparação com o distributivo. O modelo contributivo caracteriza-se pelo acesso aos bens, serviços ou benefícios mediante contribuição financeira (mercadorização). Já o distributivo, característico do “Welfare State”, transfere para os despossuídos recursos acumulados em um fundo público proveniente de várias fontes, sem colocar em confrontação direta possuidores e não possuidores de bens e riquezas, o que ocorre no modelo redistributivo<sup>18</sup> (PEREIRA; SILVA; PATRIOTA, 2006, p.03). Observa-se, portanto, que o Brasil nos pós 90 promoveu uma ampla modificação no modo de implementação das políticas sociais. Como sintetizam Pereira, Silva e Patriota (2006, p. 11), as mudanças se deram na perspectiva “...da focalização e seletividade, da refilantropização da pobreza e responsabilidade social, redução dos gastos sociais, descentralização e mercantilização dos bens sociais.”. Para as autoras significa uma clara promoção do desmonte dos direitos sociais, tão duramente conquistados no Brasil.

Destaca-se nessas mudanças o crescimento do chamado “terceiro setor”. A partir de um conjunto de medidas que vão desde a instituição de leis de incentivo<sup>19</sup>, criação de novas fontes de recursos públicos específicas para entidades da sociedade civil, até a exaltação midiática do voluntarismo e da solidariedade individual, as entidades do terceiro setor passam ao status de novas protagonistas e responsáveis por combater os problemas sociais. Segundo dados do IBGE-IPEA (2004), entre 1996 e 2002, o número de Fundações e Associações privadas sem fins lucrativos cresceu de 107 mil para 276 mil entidades. Essa ampliação, de 169 mil novas organizações, correspondeu a um crescimento de 157% no período.

Montaño (2010) defende que o chamado “terceiro setor” é um conceito ideológico, pois na verdade visa mistificar a sociedade civil sem oposição de classe e em oposição ao Estado (primeiro setor) e ao mercado (segundo setor), ou seja,

---

<sup>18</sup> Esta terceira categoria implica em retirar bens e riquezas de quem os possuem, para transferi-los a quem não os possuem. Caracteriza-se, também, pela taxação do lucro e não só da renda.

<sup>19</sup> Só durante o Governo FHC, podem ser destacadas: Lei nº 9.608/98, que dispõe sobre o serviço voluntário, considerado como atividade não remunerada prestada por pessoa física e entidade pública; Lei 9.637/98 que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais; Lei 9.790/99, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria.

resulta em mascarar as cisões de classe inerentes ao capitalismo colocando todos como parte de um mesmo grupo.

Ademais, no contexto neoliberal, o fortalecimento do chamado “terceiro setor” como novo responsável pela questão social é mais uma forma de justificar e legitimar o esvaziamento dos direitos sociais e particularmente o recorte das políticas sociais, evitando prováveis conflitos e questionamentos por parte das classes subalternas. Sobre o argumento de que estas seriam mais eficientes que o Estado moroso e burocrático, busca-se minar o protagonismo social do Estado, a universalização das políticas sociais e os demais aspectos que poderiam levar a formação de um Estado de bem-estar no Brasil. (MONTAÑO, 2010).

Conclui-se, portanto, que a transferência de responsabilidade pela gestão e implementação das políticas sociais para entidades sem fins lucrativos é componente essencial da estratégia neoliberal no Brasil. É parte integrante dos processos de reestruturação capitalista e de reformas no Estado com clara funcionalidade para o desmonte das políticas sociais. De forma mais direta, esse modelo contribui para a:

- **Desresponsabilização do Estado pelas mazelas sociais:** justifica e legitima a diminuição das funções estatais na questão social, afinando-se com a percepção liberal de exaltação da esfera privada como capaz de solucionar de modo autônomo o problema das desigualdades sociais. Com a entrada de novos atores pretensamente mais eficientes e voluntaristas, a população tende a melhor aceitar a saída de cena do Estado. (MONTAÑO, 2010, p. 225);

- **Focalização e fragmentação da ação social em detrimento da universalização:** a atuação das entidades sem fins lucrativos como gestoras e implementadoras das políticas sociais estatais se dá sempre de modo localizado e por períodos determinados. Trata-se de algo inerente ao marcos legais da relação dessas entidades com o Estado, que se dá nos moldes da terceirização, com a previsão de produtos específicos em prazos determinados. É também uma característica geral destas entidades atuar sobre problemas sociais específicos, com abrangência local. Esse modelo seria assim disfuncional à universalização da ação social do Estado, pois esta exige uma forma de atuação mais sistemática, abrangente e contínua. Trata-se de um mecanismo adequado ao processo de substituição dos programas

dos nacionais por iniciativas “locais”, que conforme Montaño (2010) se mostram “incapazes de dar uma cobertura suficiente e cujo impacto é praticamente nulo quando se trata de grandes contingentes populacionais em situação de pobreza ou ‘exclusão’” (p.12);

- **Precarização do trabalhador da área pública:** evidencia-se a instrumentalidade e a afinidade deste modelo com a reestruturação neoliberal do trabalho e com o desmonte do Estado. Em contraponto à estabilidade do emprego e ao fortalecimento do funcionalismo público, o modelo de transferência de gestão cria empregos/trabalhos temporários e instáveis, tendo muitas vezes a bandeira do voluntarismo e da solidariedade como justificativa. Segundo informações do IBGE/IPEA (2008), quase 80% das fundações e associações sem fins lucrativos não possuem sequer um empregado formalizado, sendo que na região Nordeste esse percentual chega a 87,9%. (IBGE/IPEA, 2008, p. 39);

- **Desoneração do capital por meio da autoresponsabilização:** na ação social das entidades sem fins lucrativos, prevalece o discurso do voluntarismo e da auto-ajuda. Segue-se óptica do protagonismo e responsabilidade pelas mazelas sociais serem da sociedade civil, enquanto o Estado aparece como coadjuvante para financiar e fomentar. É neste sentido, que o trabalhador da área social e aqueles que sofrem mais diretamente com a falta de emprego, de habitação, de serviços de saúde e etc, devem usar de suas próprias mãos para solucionar esses problemas. O discurso da auto-ajuda no contexto de transferência das responsabilidades da política social para as entidades do chamado “terceiro setor”, apresentam, portanto, clara funcionalidade para diminuir os custos da atividade social e conseqüentemente desonerar o capital. A intervenção estatal na questão social é financiada por toda a sociedade, incluindo o capital, deste modo, o uso do trabalhador sub-empregado ou desempregado que doa sua força de trabalho para as atividades sociais, significa diminuir seus custos e permitir menor contribuição por parte do capital.

- **Colocar um papel menos reivindicativo de direitos sociais para as organizações da sociedade civil:** a partir da lógica de financiamento para organizações da sociedade civil, fomenta-se a criação de entidades com fins únicos de captação de recurso e novas posturas por parte das já existentes. Às



organizações da sociedade civil não mais cabe reivindicar direitos ou questionar estruturas sociais, mas buscar recursos para solucioná-las. Cria-se, portanto uma postura de parceria da sociedade civil com o Estado, em que as demandas passam a se dar no sentido de disponibilização de mais recursos do Estado. Observa-se assim, uma canalização para confrontos dentro do sistema e não mais “contra” o sistema e “contra” as reformas neoliberais do Estado;

- **Fragilização e fragmentação das organizações de lutas:** nesse modelo, a relação Estado/Sociedade Civil torna-se um meio para alterar as lutas sociais. A criação de diversas linhas de financiamento para tratar dos mais diversos dilemas sociais, assim como todo o processo ideológico de tratar os problemas sociais de modo particularizado tem repercussões sobre a fragmentação e fragilização das lutas da classe subordinada. Neste novo momento, o apoio e as “respostas” do Estado são dadas àquelas organizações que tratam de temas específicos, propiciando a segmentação de espaços de luta mais amplos, como organizações sindicais ou movimentos populares que debatem reformas gerais e outros projetos societários. Ademais, cria um sistema competitivo entre os diversos grupos sociais que passam a disputar entre si recursos do Estado;

- **Mistificação da participação popular nas políticas públicas:** diante das demandas históricas por participação nos processos decisórios do Estado, este modelo pode ser visto também como uma estratégia de acomodação destas reivindicações. O discurso de participação popular na gestão administrativa passa a ser instrumento para legitimar a reforma gerencial e seu conteúdo de desmonte das políticas sociais;

- **Formação de nova demanda lucrativa para o capital:** muitas entidades do chamado “terceiro setor” funcionam como braços de empresas privados devido a existência de editais públicos direcionados exclusivamente para aquelas. Torna-se assim um novo espaço de mercado para ampliação e retomada dos lucros capitalista.

Diante desses aspectos, resta evidenciada a importância que o novo modelo de gestão da política social pelo “terceiro setor” tem para a consolidação do

neoliberalismo e da (contra) reforma do Estado no Brasil. Essa afirmação parece responder por completo o problema suscitado no presente trabalho, todavia, falar em “autogestão” das políticas sociais impele um aprofundamento maior da discussão. O conceito de autogestão é proveniente de demandas das classes subordinada no Brasil e no mundo, tornando necessário investigar mais detidamente o terreno em que foi formatado e os contornos da relação com o neoliberalismo a partir desse campo.

A partir disso, surgem novos questionamentos sobre os “modelos de transferência de gestão”, ou melhor, sobre a “autogestão da política social”, conceito que se torna mais adequado a partir deste ponto. Levantam-se, assim, as seguintes perguntas: *a transferência de gestão para toda e qualquer instituição da sociedade civil de qualquer forma que seja, é funcional ao neoliberalismo? Em que medida a autogestão pode ser considerada uma demanda histórica das classes subordinadas no Brasil? O que teria levado parte dos movimentos sociais e organizações de trabalhadores defenderem a autogestão? A participação na gestão de determinadas políticas sociais, através de entidades afinadas com os interesses estruturais da classe trabalhadora, podem de alguma forma contribuir na ampliação do poder da classe trabalhadora na sociedade e no Estado? O projeto neoliberal pode ter instrumentalizado as propostas dos movimentos sociais, convergindo-as para os interesses de dominação?*

Acredita-se que a retomada histórica das demandas e do conceito de autogestão a partir do contexto das lutas sociais no Brasil e no mundo, assim como o estudo de caso de Maragoripe, fornecerá mais subsídios para compreender se o modelo de transferência de gestão pode, em alguma medida, não ser apenas parte do projeto neoliberal sobre as políticas sociais.

### 3. CAPÍTULO II: A AUTOGESTÃO NA LUTA DOS TRABALHADORES

#### 3.1 O TERMO AUTOGESTÃO

Na tentativa de encontrar a “autogestão” para além de sua utilização como álibi neoliberal para livrar o Estado de suas funções e responsabilidades sociais, ou mesmo como sinônimo do sistema de participação dos trabalhadores nas empresas toyotistas, pode-se começar com a busca da origem do termo.

Segundo Zientarski (2007, p. 210) trata-se de um termo relativamente recente, utilizado para designar a experiência de gestão da produção nacional desenvolvida na Iugoslávia em meados do século XX. A partir daí o termo teria conquistado espaço acadêmico e sindical se referindo a uma nova forma de organização política, econômica e social que se consolida com a eclosão do movimento francês de 1968.

Na experiência iugoslava, a autogestão apareceu como princípio segundo o qual toda a sociedade deveria ser autossuficiente pelo próprio trabalho, com a adoção de políticas oficiais de fábricas pertencentes aos próprios operários (não apenas gerenciadas por eles) e repartição de lucros entre trabalhadores. Experimentou-se no período um modelo de comunismo diferente do modelo centralizado e autoritário visualizado no Regime Stalinista da antiga União Soviética.

Já no “Maio de 68”, o termo estaria relacionado à luta de estudantes e trabalhadores contra o modelo social tecnocrático e hierarquizado, “pela supressão das práticas institucionais do modo de produção capitalista pela organização social de práticas institucionais de novo tipo, centradas na solidariedade dos trabalhadores” (PINTO, 2008, p.02).

Outras experiências e movimentos históricos, mesmo anteriores à consolidação teórica do termo, têm sido considerados autogestionárias pelo fato de associarem ou tentarem associar o controle econômico e político direto pelos trabalhadores, por meio de processos de radicalização democrática.

Neste sentido é possível citar tanto experiências esparsas e pontuais, como a de ocupação e controle de fábricas por trabalhadores ao redor do mundo, quanto situações mais emblemáticas como foi o caso da Comuna de Paris (1871).

Considerado o primeiro governo operário e autogestionário do mundo<sup>20</sup>, esta experiência durou apenas dois meses, mas na ocasião a cidade de Paris foi tomada pelos trabalhadores que se organizaram para administrar a capital Francesa e gerir suas fábricas. Tinha-se como perspectiva instalar o governo de comunas autônomas em outras cidades do interior da França. Entretanto, em maio de 1871, as tropas militares francesas puseram fim à primeira experiência de governo da classe trabalhadora na história, com o massacre de mais de 20 mil pessoas.

No campo teórico, o pensador marxista Anton Pannekoek (1978 apud VIANA, 2007) apresenta importante contribuição à formação do conceito. Em crítica radical à democracia representativa Burguesa, definiu esta como forma de dominação, contrapondo a ela o “sistema conselhistas”. Este Sistema seria formado por conselhos de operários que deveriam autogerir o processo de produção e distribuição da sociedade comunista. Para o autor, enquanto a democracia e o parlamento são formas burguesas de escravização do proletariado, *a ação direta e luta operária autônoma se torna o seu meio de libertação* visando uma sociedade fundada no autogoverno dos conselhos operários, na autogestão social.

Além desta noção trazida por Pannekoek, deve-se destacar a aplicação da autogestão enquanto conceito que abrange a luta pela conformação de outra relação de produção<sup>21</sup>. Nesta acepção, estaria na essência da autogestão a “decisão coletiva dos produtores sobre o processo de produção, isto é, os próprios produtores iriam gerir o processo de produção” (VIANA, 2007, p.60). Esta seria a “relação social fundante de uma nova formação social, de uma nova sociedade.” (VIANA, 2007, p.60). Neste sentido sintetiza Zientarski (2007, p. 206):

---

<sup>20</sup> Segundo Viana (2007, p. 68), a partir desta experiência o próprio Marx teria reformulado suas teses sobre a primeira fase do comunismo (“estado de transição”) que, ao invés de momento da “estatização dos meios de produção”, trata-se da situação em que a classe operária deveria implantar o “autogoverno dos produtores”, ou seja, a autogestão. Tal como fizeram os proletários durante a Comuna, dever-se-ia abolir o exército permanente e a burocracia do estado.

<sup>21</sup> Sobre a relação de produção vigente no sistema capitalista ensina VIANA (2007, p. 60-61): As relações de produção capitalistas se baseiam na extração de mais-trabalho sob a forma de mais-valor (ou, segundo linguagem corrente, mais-valia). O proprietário dos meios de produção, o capitalista, compra a força de trabalho do produtor e paga por ela o valor necessário para sua reprodução enquanto força de trabalho. A força de trabalho, porém, produz mais do que o necessário para sua reprodução e este valor a mais, acrescentado à mercadoria e apropriado pelo capitalista é o que se chama mais-valor. No processo de produção do mais-valor há um duplo caráter: de um lado, é um processo de trabalho caracterizado pela exploração e alienação do trabalhador; de outro, é um processo de valorização dos meios de produção [...] Com o desenvolvimento e acumulação dos meios de produção há a desvalorização da força de trabalho e a valorização dos meios de produção. Os meios de produção foram valorizados pela força de trabalho e por isso se tornam, com o desenvolvimento do capitalismo, um dispêndio cada vez maior para o capitalista. Com isso o capitalista investe cada vez mais nos meios de produção e cada vez menos na força de trabalho.

As lutas autogestionárias ao longo da história, buscavam romper com as estruturas tradicionais de poder na tentativa de instaurar um novo modo de organização social. Sob o regime capitalista consolidado, os movimentos sindicais tomavam como ponto de partida a crítica radical ao taylorismo e ao fordismo. Mas o projeto autogestionário reivindicava igualmente, uma verdadeira autogestão, ou seja, a participação e o controle operário, distinta das fórmulas que concediam ao trabalhador uma simples participação nas decisões.

Diante do exposto, pode-se apontar a autogestão como um conceito que envolve aspectos econômicos e políticos de forma articulada, direcionado à superação do capitalismo em qualquer de suas feições (seja neoliberal, seja fordista/Keynesiana) e concedendo o devido protagonismo à classe trabalhadora. Com esse entendimento, e em consonância com o contexto histórico que teria gerado o termo, encontra-se a conceituação exposta por Iturruspe (1988, p. 9):

Entendemos por autogestión el movimiento social, económico y político que tiene como método y objetivo que la empresa, la economía y la sociedad em general estan dirigidas por quienes producen y distribuyen los bienes y servicios generados socialmente. La autogestion propugna la gestión directa y democrática de los trabajadores, en las funciones de planificación, dirección y ejecución.

O conceito proporcionado além de reafirmar a incorporação das esferas econômica e política, dá um sentido mais dinâmico ao termo, encarando a autogestão tanto como um método ou um meio, quanto como um fim - modelo de sociedade a ser alcançado. Ou seja, a ação direta e autônoma dos trabalhadores se torna, além de meio de libertação, a projeção de uma sociedade fundada no autogoverno dos produtores. Neste sentido, conforme Nascimento (s/d, p. 02), a autogestão é vista sob dois ângulos articulados e interdependentes:

...como 'conteúdo real do socialismo', um regime que sucede ao capitalismo através da revolução social, portanto, um modelo de reorganização da sociedade; E, como linha de mobilização dos trabalhadores e cidadãos em busca desta vitória, é uma estratégia revolucionária.

Deve-se destacar esta noção da autogestão, nas ciências sociais e no pensamento político é permeada de vastas divergências. No que se refere, por

exemplo, ao uso do conceito envolto na luta de classes no sistema capitalista, trata-se de uma delimitação não observada na definição de Bobbio (2004, p. 3):

Por Autogestão, em sentido lato, se deve entender um sistema de organização das atividades sociais, desenvolvidas mediante a cooperação de várias pessoas (atividades produtivas, serviços, atividades administrativas), onde as decisões relativas à gerência são diretamente tomadas por quantos aí participam, com base na atribuição do poder decisório às coletividades definidas por cada uma das estruturas específicas de atividades (empresa, escola, bairro, etc.). São, portanto, identificáveis duas determinações essenciais do conceito de AUTOGESTÃO. A primeira é a superação da distinção entre quem toma as decisões e quem as executa, no que respeita ao destino dos papéis em cada atividade coletiva de trabalho. A segunda é a autonomia decisória de cada unidade de atividade, ou seja, a superação da interferência de vontades alheias às coletividades concretas na definição do processo decisório.

Neste conceito, verifica-se elementos importantes para compreensão dos princípios e práticas que regem a autogestão, apesar de não estabelecer a vinculação desta com um projeto político mais amplo associado à luta dos trabalhadores pela superação do capitalismo.

Interessante expor ainda, a diferença da autogestão em relação à denominada co-gestão das empresa capitalista. Utilizados muitas vezes como sinônimos, o termo co-gestão para Viana (2007), encontra-se completamente na contramão da perspectiva revolucionária. Observe-se as limitações do conceito apresentadas pelo autor:

[...] co-gestão é uma tentativa de integrar a criatividade e a iniciativa operária no processo produtivo capitalista (com o objetivo de aumentar a produtividade e, conseqüentemente, a extração de mais-valor relativo - ou mais-valia relativa) e que permite a participação dos trabalhadores apenas no processo de produção, nos meios e não nos fins. Mas mesmo essa co-gestão nos meios é limitada, pois a definição por outros sobre os fins leva à uma pré-determinação no que se refere aos meios. (VIANA, 2007, p. 4).

Apesar das posições divergentes, e da própria instrumentalização neoliberal/capitalista do termo, a observação histórica demonstra que o conceito de autogestão tem suas raízes na história da ação e no pensamento revolucionário dos trabalhadores.

A recuperação histórica da autogestão no mundo permite dar início as investigações sobre o contexto de surgimento e aplicação do termo na história de luta dos trabalhadores no Brasil, mais especificamente na luta dos movimentos sociais.

Com maior clareza sobre a emergência do termo na nossa história, acredita-se possível encontrar mais elementos para a compreensão da autogestão na política social enquanto parte de um processo de fortalecimento da luta dos trabalhadores. Assim, essa retomada histórica será feita como meio para compreender parte das perguntas suscitadas a partir do capítulo I, quais sejam: *Em que medida, e de que forma, a autogestão pode ser considerada uma demanda histórica da classe trabalhadora no Brasil?; Como surgem as demandas dos Movimentos Sociais pela autogestão, e pela autogestão nas políticas sociais?*

### 3.2 MOVIMENTOS SOCIAIS NO BRASIL E A AUTOGESTÃO

Investigar a relação dos Movimentos Sociais com a autogestão e conseqüentemente com a autogestão na política social conduz, inicialmente, a explicitar a compreensão do que são os Movimentos Sociais.

Apesar das imensas divergências teóricas quanto ao conceito de Movimentos Sociais é possível trazer uma noção básica a ser utilizada nesse trabalho a partir da síntese de Maria da Glória Gohn. Afirma a autora (2007) que os movimentos sociais são um fenômeno histórico decorrente de lutas sociais, que se transformam de acordo com as mudanças conjunturais e estruturais da sociedade civil e política. Avança ainda ao pronunciar que “enquanto houver problemas básicos de desigualdades sociais, opressão e exclusão, haverá lutas, haverá movimentos.” (GOHN, 2007, p. 20).

Na definição de movimentos sociais, destaca-se alguns elementos que lhes conformam e diferenciam de outros fenômenos como manifestações e protestos. A existência de certa continuidade de ações e mobilizações, algum nível de organização interna, de relação de grupo e processos de formação da consciência sobre as lutas.

Não se pretende aprofundar aqui a vasta discussão teórica do conceito de Movimentos Sociais, mas deve-se registrar que neste trabalho a atenção se volta aos Movimentos Sociais originadas das contradições do capitalismo, sejam as operadas fundamentalmente na esfera produtiva, sejam as decorrentes desta, observadas enquanto desdobramentos da “questão social”.

No Brasil, a história dos movimentos sociais pode ser contada a partir do processo de industrialização<sup>22</sup>. É neste momento que se formam as primeiras organizações de luta dos trabalhadores com fundamentos, demandas e estrutura mais organizada.

Desde a metade do século XIX, já havia no Brasil formas variadas de mobilização coletiva de trabalhadores, apesar de a produção industrial corresponder a apenas 5% da população empregada do país. A ampliação para 14% da população em 1920, somada com a chegada de imigrantes europeus detentores de experiências acumuladas em lutas operárias em seus países contribuíram significativamente para a formação dos primeiros movimentos sociais de trabalhadores.

Como mostra Montañó (2011), formaram-se inicialmente as chamadas associações de socorro e auxílio mútuo (com fins assistenciais), assim como ligas ou uniões operárias (operários unidos por ramos de atividade, que lutavam por interesses comuns), que dão origem às primeiras organizações sindicais.

Nesse primeiro período, as lutas se davam por melhores condições de trabalho, fixação da jornada de trabalho, salário mínimo, aposentadoria, condições de moradia nos bairros operários, descanso semanal remunerado, proibição do trabalho infantil, ressaltando-se a existência de centenas de greves até o ano de 1920. Como expressão dessas mobilizações e do fortalecimento do movimento sindical no país, tem-se a criação da *Confederação Operária Brasileira*, enquanto primeira tentativa de construção de uma central sindical.

A história da luta dos trabalhadores no Brasil não destoa da história das lutas em todo o mundo. Do mesmo modo que, onde há problemas básicos de desigualdades sociais, opressão e exclusão, há lutas; onde há questionamentos e

---

<sup>22</sup>Entretanto, a história de resistência à opressão e exclusão começa bem antes disso. Para tanto, pode-se citar os diversos pontos de resistência indígena à colonização, a luta dos negros contra a escravidão no país, assim como os movimentos de camponeses pela terra e contra os nacionalismos (a exemplo de Canudos) e o coronelismo (a exemplo do Cangaço).



movimentos sociais há perseguições e repressão em suas diversas formas. Assim, na mesma intensidade de crescimento das mobilizações e organizações sindicais no início do século XIX, aumentavam as ações de fechamento de sindicatos e a quantidade de prisões de operários e militantes. Como informa Giannotti (2007, p. 102-103) “somente em 1919, mais de cem militantes operários e ativistas políticos, de origem estrangeira, foram expulsos do país e até fuzilados.”.

Segundo Antunes (1985), três correntes políticas tiveram influência, em graus variados, sobre a formação das organizações sindicais no Brasil. A de maior força, a anarcossindical, recusa a formação de partidos e a via eleitoral: pregava conflito direto com o patronato através de greves e boicotes. Entedia-se o sindicato como órgão revolucionário para formação de uma sociedade sem classe e sem Estado.

Já os de orientação reformista acreditavam que as conquistas de direitos seriam obtidas através da “pressão sobre o Estado” e da luta parlamentar. Acreditavam em transformações gradativas na sociedade capitalista, sem uma defesa explícita do fim do capitalismo e da sociedade dividida em classes. Aponta-se ainda, os chamados sindicatos amarelos, que defendiam a conciliação entre capital e trabalho e dependência em relação ao Estado.

Com influência mais relevante a partir de 1920, surgem as correntes comunistas que defendiam o papel dos sindicatos como atores da luta econômica. Apesar de articulados com os partidos políticos, a estes caberia o desenvolvimento das lutas políticas. Seriam os partidos a vanguarda revolucionária, que se iniciaria com a tomada do Estado.

Somando-se aos de orientação anarcossindicalista, os comunistas passam a aparecer como “problema” a ser tratado através de medidas mais estratégicas por parte do Estado. Ensina Montaño (2011), que após a revolução de 1930, se constituem no país mecanismos de controle do movimento operário que visavam fragilizar a postura aguerrida dos sindicatos através da incorporação destes ao aparelho estatal. Exponentes dessa postura estavam nas ações de oficialização dos sindicatos, como propunha a Lei de sindicalização de 1931. Esta Lei determinava o controle financeiro dos recursos dos sindicatos, concedendo ao Ministério do Trabalho o direito de participar das assembleias.

Mesmo com o histórico de controle, autoritarismo e repressão por parte do Estado Brasileiro e com as divergências quanto às formas de luta e à orientação

política, os movimentos sociais de trabalhadores foram essenciais para o início da ação positiva do Estado sobre a “questão social”.

[...] foi a organização do proletariado como classe, iniciada desde os fins do século XIX, que forjou o reconhecimento da questão social por parte do Estado e da burguesia, que deixam de tratá-la exclusivamente como “caso de polícia” (VIANA, 1978 apud MONTAÑO, 2011, p. 52).

Neste período, pode-se citar a primeira Lei de acidentes de trabalho em 1919 (após a greve geral de 1917) a criação do instituto de previdência em 1930, e posteriormente, a promulgação da Constituição de 1934 reservando capítulo específico para a intervenção do Estado na ordem social e a sistematização da legislação social na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943.

Deve-se destacar que também no Brasil essas ações além de representarem uma resposta às mobilizações sociais, são ao mesmo tempo - como visto no capítulo I - funcionais à acumulação capitalista e utilizadas como moeda de troca para diminuição da combatividade social. Neste processo se inserem as medidas de cooptação de lideranças e organizações.

Em 1937, com a ditadura Vargas são novamente ampliadas ações repressivas contra as mobilizações dos trabalhadores. Sob a justificativa de que haveria um levante da Aliança Nacional Libertadora, que a direita chamava de intentona comunista, cria-se a Lei de Segurança Nacional, com a finalidade de fechar os sindicatos autônomos (não oficiais) e eliminar organizações sindicais, partidos e organizações de orientação comunistas.

A resistência de setores combativos foi capaz de manter viva a luta sindical, novamente fortalecida após o fim do Estado novo. Deste modo, já em 1945 é criado o Movimento Unificado dos Trabalhadores (MUT), como tentativa de criação de uma central sindical em paralelo ao sindicalismo oficial e a sua estrutura vertical.

O período de 1950 a 1964 é marcado pela ampla mobilização dos trabalhadores na cidade e também no campo. Registra-se centenas de greves no período entre 1951 e 1953, a criação das primeiras organizações de trabalhadores rurais, como a União dos Lavradores e trabalhadores Agrícolas Brasileiros (ULTAB), em 1954 e da Liga Camponesa da Galileia, em 1955.

Com a entrada do Governo Goulart (1961-1964) intensificam-se as lutas dos trabalhadores, com a Criação do Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) e da

Confederação Nacional dos Trabalhadores Agrícolas. Destaca-se no período, a greve dos 700 mil operários em São Paulo, considerada uma das maiores greves de toda a história Brasileira.

Nesse clima de ascensão das lutas dos trabalhadores, as classes dominantes se articulam para engendrar o golpe militar de 1964, sob a justificativa de manter a estabilidade e a ordem nacional, livrando o país da “ameaça” comunista. Nas palavras de Antunes (1985) estabelece-se a partir daí “a longa noite do sindicalismo Brasileiro”.

Antes de ampliar as lentes sobre esse período que deixa marcas basilares na história dos movimentos sociais no Brasil, insta ressaltar algumas conclusões sobre essa primeira etapa de suas lutas.

Trata-se de verificar que até o período anterior à ditadura militar de 1964 os movimentos sociais criados no Brasil são basicamente de origem sindical e trabalhista, envoltos prioritariamente no questionamento das relações de exploração do trabalho pelo capital.

Ademais, apesar dos movimentos sindicais terem como norte inicial as orientações anarquista, prevalecem posteriormente direções de orientação reformista e de aliança (sindicatos amarelos) – marcados pela pouca combatividade e não incorporação de um projeto de superação da sociedade dividida em classes - e comunistas de matriz mais ortodoxas, principalmente com a tomada dessas organizações pelos partidos vermelhos. Trata-se do fortalecimento da orientação comunista de feições vanguardistas, que, apesar de combativas, se consolidam em vetor de centralização nos processos de organização dos movimentos sociais.

Essa formação mais ortodoxa contribui para delinear o conceito dos “movimentos sociais clássicos”. Estes que se caracterizam por deter uma estrutura mais hierarquizada e seguir a cartilha da tomada do Estado pelos trabalhadores, mas através da vanguarda do partido. No campo interno aos sindicatos, como coloca Schimidt (1999, p. 320): “A própria organização dos sindicatos tendia a ser burocrática, com as direções desvinculadas das bases e reproduzindo a estrutura populista: ‘trabalhemos que a direção zela por nós.’”.

Ainda em nível de conclusão, interessante destacar os contornos da postura do Estado diante dos movimentos sociais, que pode ser sintetizada em quatro eixos centrais: I – a repressão e criminalização II – centralismo burocrático sem acesso a participação social em suas decisões (mesmo em governos populistas a exemplo do

retorno de Vargas em 1950), III – ações de institucionalização e cooptação, como forma de controle permanente para evitar ações subversivas, IV – concessões reguladas de demandas dos trabalhadores, como forma de aliviar insatisfações.

O período ditatorial iniciado sob o temor da ascensão comunista no Brasil frente à nova conjuntura mundial de fortalecimento do bloco comunista no mundo no pós-segunda guerra, traz novas condições objetivas que irão propiciar novos componentes para o debate dos movimentos sociais no Brasil.

Trata-se de um momento no qual a repressão tornara-se excessivamente forte. As incursões e mobilizações sociais por menores que fossem eram sumária e desumanamente interceptadas. As derrotas se acumulavam, reforçando neste momento uma imagem de impotência. Nesta conjuntura, os trabalhadores ficam apartados dos espaços sindicais que haviam constituído até então.

Como relata Sader (1988) para os trabalhadores parecia o início de uma fase de completa decadência, pois de um lado não encontrariam o mínimo apoio dentro do Estado para qualquer atuação, e de outro, perderam os antigos alicerces existentes como partidos políticos de esquerda e sindicatos. Entretanto, como mostra Montaño (2011, p. 240), a ofensiva militar,

[...] não significou o completo arrefecimento das lutas dos trabalhadores [...]. De forma muitas vezes clandestina, os trabalhadores se organizam nos locais de trabalho promovendo operações-tartaruga e diversos movimentos grevistas de pequena escala.

Na falta do suporte das direções e dos mecanismos que haviam constituído para suas lutas, os trabalhadores valeram-se de quem estava a sua volta, buscaram amparo em seus próprios companheiros. São as bases do movimento operário, portanto, o setor responsável por retomar as rédeas dos processos de luta operária, agora por meios clandestinos.

A situação de clandestinidade termina por contribuir para a emergência do chamado “novo sindicalismo”, nos anos 80. Trata-se de uma nova tendência pautada na construção de sindicatos independentes do Estado e dos partidos políticos, com estruturas radicalmente democráticas e com forte preocupação com a formação da base e fortalecimento das comissões de fábrica (luta no chão da fábrica).

Para além das novas conformações do movimento sindical, o período militar é marcado pela “entrada em cena” dos movimentos sociais criados a partir das contradições presentes na esfera da reprodução social, ou seja, na forma desigual de acesso à terra e aos bens de consumo no campo e nas cidades.

Neste bojo, podemos destacar, o Movimento pelo custo de vida, com demandas por maior acesso aos gêneros de primeira necessidade (São Paulo, 1973); revoltas espontâneas no Rio de Janeiro, contra situação precária do transporte urbano (1974); Movimentos pela regulamentação dos loteamentos clandestinos (São Paulo, 1972); proliferação dos Movimentos de Associação de moradores e sociedades de amigos de Bairros, a exemplo da Federação das Associações de Bairros de Salvador – FABS (1979) e o Movimento em Defesa dos Favelados – MDF (1983), criadas com a finalidade de lutar por solo urbanizado e melhores condições de moradia.

No campo, além das organizações sindicais que já existiam, surgem organizações com foco mais direcionado à luta pela terra como reflexo do processo de concentração fundiária - intensificados com as políticas de estímulo ao grande capital agrícola nacional e estrangeiro, no período militar.

Ressalta-se, assim, um dos movimentos sociais de maior expressão no Brasil e na América Latina, o Movimento dos Sem Terra (MST). Com ações iniciadas desde os anos 70, é nomeado assim em 1981 no 1º Encontro Nacional de Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra. Segundo Stedille e Fernandes (1999, p. 17), formados por camponeses que ao invés de migrarem para as cidades resolveram tentar resistir e buscar outras formas de luta pela terra na própria região em que viviam.

No desenvolvimento destas organizações, papel essencial tiveram os militantes católicos – informados pela teologia da libertação - e de esquerda. Através de ações pedagógicas e de articulação social contribuem na “redefinição da ação comunitária como reflexo de uma luta política mais ampla a ser levada adiante pelos movimentos sociais” (JACOBI, 1989, p. 12). Colaboram também, para somar às experiências práticas os princípios de horizontalidade e autonomia das organizações, trazidos pela teologia e teoria da libertação e pela educação popular.

Nessa ponte tiveram maior expressão as Comunidades Eclesiásticas de Base, ligadas à igreja católica com atuação no campo e na cidade, a Comissão Pastoral da Terra, criada em 1975, com papel fundamental para emergência de

novos movimentos sociais no campo e o Partido dos trabalhadores, fundado em 1980, que começa sua trajetória apoiando ações de base.

Tanto o “novo sindicalismo” quanto as novas organizações de luta por terra e bens de consumo podem ser inseridos numa nova categoria de movimentos sociais, qual seja, os chamados “Novos Movimentos Sociais”. Além das condições objetivas do cenário nacional descritas até aqui, interessante trazer a posição de BIHR (1988) que afere o surgimento destas novas entidades e formas de organização, aos limites dos movimentos operários de um modo geral (BIHR, 1998). Descreve o autor, os seguintes limites: a defensividade das organizações operárias que se inseriram no contexto social-democrata e fordista; a articulação com a perspectiva centralista do socialismo real soviético e a limitação ao quadro imediato da empresa por parte das organizações que mantiveram sua autonomia e o projeto societário.

O conceito dos chamados “Novos Movimentos Sociais” abarca também um conjunto de entidades com os mais diversos temas e contradições da sociedade, como movimento negro, indígena, feminista, hippie, homossexual, etc. Apesar de muitos destes terem abdicado da centralidade da superação das relações de produção no projeto societário, o ponto a ser destacado é o fato da entrada de novas entidades para o palco das lutas sociais no Brasil, que representam uma ruptura com os modelos tradicionais do movimento operário ao colocar novos princípios, formas de organização interna e atuação diante do Estado.

No aspecto da relação com o Estado, como mostra Bonduki (1992, p. 114), as reivindicações dos movimentos de moradia nos anos oitenta tinham como um dos pontos principais a crítica à política habitacional do governo considerada centralizadora, verticalizada, de cima para baixo, baseada na promoção e financiamento estatal e na produção privada, no qual o usuário não participava de nenhum dos aspectos decisórios do processo de produção da moradia.

Neste contexto que é possível apontar que a autogestão surgirá como um termo utilizado para se referir a uma postura de autonomia e horizontalidade interna e de demandas por radicalização democrática do Estado. Será mais comum seu uso entre os movimentos cooperativistas em que serve à defesa de novas relações no processo produtivo, e, especialmente no seio dos movimentos sociais de moradia, em que busca-se fomentar a produção social da moradia através do acesso aos recursos do Estado. Neste sentido, a “União de Moradia Popular (UMP)”, movimento Social com vasta expressão no cenário nacional, se refere à autogestão como “um

modelo de organização em que o relacionamento e as atividades econômicas combinam propriedade e/ ou controle efetivo dos meios de produção com participação democrática da gestão” (UMP, 2006, p.12). Prossegue a entidade,

A autogestão também tem sido uma bandeira de luta histórica onde os movimentos reivindicam a condução e a gestão dos processos habitacionais pelas próprias comunidades. Entende-se nesta prática, [...] uma maneira de fortalecimento e capacitação para que as famílias compreendam todo processo que envolve a conquista de seu direito, desde o terreno a ser utilizado, a origem dos recursos, a negociação com os agentes públicos e privados, a forma de produção da moradia. É um processo politizador que além de construir a casa, constrói o cidadão que nela vai morar e que fortalece os laços comunitários para novas lutas. (UMP, 2006, p. 34).

Trata-se de uma forma de fortalecer participação e noção de coletividade dentro das organizações, ao tempo em que se questiona o Estado como único gestor da coisa pública. No aspecto da relação com o Estado, pode-se associar a autogestão à noção de participação social consolidada no Brasil no anos 80, que segundo Carvalho (1998, p. 09), significa também a participação da sociedade no governo ao disputar com o Estado o espaço na definição das políticas públicas.

Entendido desta forma, pode-se aferir que o contexto de surgimento da autogestão no Brasil vai para além de uma simples adesão à cartilha neoliberal, além de estar diretamente relacionado ao histórico das lutas dos trabalhadores no Brasil. Logicamente, sem excluir a instrumentalização capitalista do conceito e das práticas gestadas entre os trabalhadores.

Quanto à relação originária da autogestão com a superação do modo de produção capitalista, esta, também na nossa história, não é uma unanimidade entre as correntes teóricas e movimentos sociais. De todo modo, pode-se afirmar que em parte destes, seja na seara sindical, seja no seio da luta pela terra, pela moradia ou provenientes de outras formas opressão, tem se mantido a associação da autogestão, como meio e fim, na luta contra o capitalismo, seja em sua face social-democrata (a qual, como visto, não foi completamente implantada no Brasil) ou neoliberal (fortalecida a partir dos anos 90).

Por fim, entende-se pertinente retomar perguntas que orientaram esta fase do trabalho. Sinteticamente, podemos apresentar as seguintes conclusões:

*I- Em que medida, e de que forma, a autogestão pode ser considerada uma demanda histórica da classe trabalhadora no Brasil? A autogestão pode ser considerada uma demanda histórica da classe trabalhadora no Brasil, tendo como marco de sua ascensão o contexto de formação dos chamados novos movimentos sociais. Entretanto a autogestão adentra aqui de diversas formas, uma delas a perspectiva classista e revolucionária que utiliza o termo seja como princípio para novas formas de luta, organização interna e de relação diante do Estado, seja como fim a ser alcançado pela sociedade, com a superação do modo de produção capitalista.*

*II - o que teria levado parte dos movimentos sociais e organizações de trabalhadores defenderem a autogestão da política social? Percebe-se que o modelo de Estado repressor, centralizador, autoritário e “cooptador” que marca a nossa história, passa a ser questionado por determinados movimentos sociais que, tendo como norte o autogoverno buscam interferir de maneira direta nas ações do Estado a partir da defesa da radicalização democrática.*

Pode-se associar também, a pauta de superação das relações hierárquicas, ou falsamente horizontais, presentes tanto nas unidades produtivas capitalistas, quanto nas organizações “clássicas” da esquerda comunista, com as demandas imediatas pela participação efetiva dos trabalhadores nas decisões do Estado.

Logicamente, para aqueles que propõem a superação da divisão de classe e que compreendem as limitações das políticas sociais nos marcos do capitalismo - mesmo as universalistas do Estado de bem-estar - as demandas por outro modelo de implementação da política social, para além do modelo centralizado, significam uma estratégia de fortalecimento da luta (como presente na citação da UMP).

Neste ponto, outro questionamento se coloca. *Como então conciliar autogestão dos problemas sociais com o uso de recursos públicos, com a luta contra a localização e focalização neoliberal?*

Inicialmente torna-se necessário observar que a luta contra a focalização, não necessariamente é a luta pela adoção das políticas sociais do Estado de Bem-estar. Mesmo a universalização sendo entendida como um avanço em relação à focalização neoliberal, inclusive como resposta às lutas dos trabalhadores, ela ainda se dá dentro dos marcos do capitalismo. Deste modo, nenhuma das duas estaria



adequada à noção de autogestão como sociedade pautada no autogoverno e controle da produção pelos trabalhadores.

Entretanto, no que se refere à autogestão como meio, e mais especificamente como uma forma de autoimplementação da política social pelos trabalhadores, cabe ao dia-a-dia das lutas dar as respostas para isso, podendo-se aqui apenas apontar que esta não pode ser aplicada nos mesmos moldes e marcos do neoliberalismo, pois seria nada mais do que cair na armadilha criada para enfraquecer a luta social, desonerar o capital e desmantelar as conquistas sociais junto ao Estado capitalista.

Esse olhar que vai além da equiparação entre autogestão e transferência de gestão neoliberal das políticas sociais torna possível e concede as bases para a investigação dessa dicotomia no âmbito das políticas habitacionais e no caso concreto que será estudado. É o que será feito no terceiro e quarto capítulos deste trabalho. Entretanto, antes disso, entendemos necessário alguns apontamentos acerca das entidades sem fins lucrativos no contexto da história dos Movimentos Sociais no Brasil.

### 3.3 MOVIMENTOS SOCIAIS, ENTIDADES DE APOIO E AUTOGESTÃO

Neste tópico, pretende-se demonstrar que para além do contexto de funcionalização do terceiro setor na estratégia neoliberal, existe uma história de organização anticapitalista de apoio aos Movimentos Sociais no Brasil, entre estas, as que se pautam na luta autogestionária.

Como ressalta Montaño (2010), a sociedade civil não deve ser entendida como um corpo organizado, relativamente homogêneo e articulado, como ocorre no debate do chamado “terceiro setor”. Para este autor, trata-se de um discurso ideológico que equaliza, numa mesma categoria, um conjunto heteróclito e contraditório de setores, não apenas diversos, mas, fundamentalmente antagônicos. Essa uma mistificação estratégica do neoliberalismo que

[...] no cerne do debate dominante sobre o “terceiro setor” (e sua própria denominação conceitual trabalha para isso) concebe as atividades (“sociais”) desenvolvidas pela Sociedade Civil como um todo orgânico, relativamente homogêneo,

dirigido ao mesmo fim: bem comum, a participação cidadã – isto é, o Sesi, a Fundação Roberto Marinho, a Igreja Universal do Reino de Deus, a Fundação Augusto Pinochet, todos eles de formas diferentes seguindo supostamente o mesmo rumo que a CUT, o Movimento Feminista, a OAB, o MST, as Farc[...]. Aqui se perde não apenas a dimensão de “lutas”, de “confronto” – fala-se de atividades, de interação, de entendimento, de consenso, de parceria, de bem comum - , mas subtrai-se também a visão de sociedade civil como espaço contraditório, tenso – consideram as “organizações da sociedade civil” como articuladas num mesmo interesse, o de promover o bem geral da população. (MONTAÑO, 2010, p.264).

Esse antagonismo está presente tanto na diferenciação entre as diversas organizações e movimentos sociais, quanto entre estes e as chamadas ONGs, e ainda, das várias ONGs entre si.

Neste pressuposto, a história das organizações que se pretende apresentar, começa com maior expressão nos anos 70. Trata-se de grupos e entidades formados por militantes de esquerda que assumiram o papel de apoio aos “novos movimentos sociais”.

Como afirma Montañó (2010, p. 270-271), essas Organizações Não Governamentais (ONGs), formalizadas ou não, surgiram com a missão de “contribuir para melhor organização interna, para a articulação entre os movimentos sociais e para transferir recursos captados em organismos estrangeiros.”.

Como já citado, muitas delas funcionaram também como facilitadoras da solidificação das diretrizes autogestionárias em muitos movimentos, notadamente aquelas que adotaram uma postura crítica em relação ao socialismo real (entre estas, as afinadas com a teologia da libertação). Pode ser citado aqui o caso da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador (CJP),

[...] fundada em maio de 1982 por um grupo de pessoas ligada à Igreja Católica [...] Somos uma organização não-governamental, sem fins lucrativos, apoiada por doações e recursos financiados por agências mantenedoras. A CJP desenvolve um trabalho de assessoria ao Movimento Popular urbano e rural, na Região Metropolitana de Salvador (RMS) e Recôncavo Baiano[...].A intervenção da CJP vai no sentido de contribuir para que estes grupos se organizem de forma permanente, legítima e autônoma, buscando uma formação continuada para que se assumam enquanto classe trabalhadora, da raça negra e enquanto homens e mulheres

que devem lutar para construir um universo de relações diferentes, com um caráter solidário e sem exploração.(CJP, 2008, p.04)

Apesar de a CJP ter mantido sua atuação junto aos Movimentos Sociais até os dias atuais, deve-se apontar que a partir dos anos 90 houve elevado refluxo na existência de organizações que adotam esse papel de apoio aos movimentos sociais e principalmente de questionamento à ordem existente. Como mostra Montaño (2010, p.273):

[...] da postura de *enfretamento* ao sistema (mais pontual ou mais estrutural), ao lado dos movimentos sociais, via demanda ao Estado, via organização de manifestações populares etc., passam, em regra, a se relacionar com o Estado (e até, em muitos casos, com empresas) como *parceiros*. [...] da luta à negociação, da relação de interesses conflitantes à relação clientelista.

Algumas causas podem ser citadas para essa mudança no perfil das entidades. Primeiramente, aponta-se a drástica diminuição dos recursos internacionais para os países latino-americanos, na passagem dos anos 80 para os 90, o que obrigou as ONGs a terem que procurar fundos de outra forma (parcerias com Estado ou empresas, venda de serviços, negociação de projetos isolados com as fundações internacionais etc.). Sendo que, com a derrota comunista no mundo, as organizações de financiamento com perspectiva comunista (a exemplo da Fundação Rosa Luxemburgo), perdem sua força para financiar as entidades e Movimentos sociais mais aguerridos.

Do outro lado, no campo da estratégia de dominação neoliberal na Sociedade Civil, as classes dirigentes do neoliberalismo, através do Estado e de suas agências (a exemplo do Banco Mundial) começam a agir no sentido de incentivar e promover as organizações sociais “parceiras”, com ações desarticuladas da luta anticapitalista e antineoliberal (*conforme contexto exposto no capítulo I*).

Entretanto, mesmo com toda esta artilharia, não é possível falar na extinção de entidades de apoio com uma postura mais crítica. Além das que conseguiram se manter “aos trancos e barrancos”, surgem também, a partir da experiência destas, novas entidades que buscam dar continuidade ao legado.

No campo da autogestão enquanto meio e fim, é destacável a formação de grupos que proporcionam apoio técnico e pedagógico no desenvolvimento de ações para lidar com os problemas que impulsionam mais imediatamente a luta das diversas organizações. Trata-se de grupos formados por profissionais e estudantes de diversas áreas do conhecimento. Assim como as comissões pastorais da igreja católica esses grupos, muitas vezes, detém relações quase que orgânica com os movimentos sociais.

Neste sentido, podemos citar, no âmbito dos movimentos de luta pela terra, as equipes que colaboram no desenvolvimento de métodos e práticas de produção agrícola e dão apoio nas negociações envolvendo conflitos de terra. Na questão habitacional, sobressaem-se entidades de assessoria que apresentam papel essencial nos processos de autoconstrução das moradias e nas negociações com a burocracia estatal. Nesta, pode-se destacar o caso da Organização não Governamental “Usina”.

A Usina foi constituída em 1990 por profissionais de diversos campos de atuação como um coletivo de arquitetura autogestionário. Nesses 20 anos, a Usina atua principalmente junto aos movimentos sociais objetivando a construção de experiências territoriais de outra ordem, que envolvam a capacidade de planejar, projetar e construir pelos próprios trabalhadores, mobilizando fundos públicos em um contexto de luta social e reforma urbana. A equipe da Usina tem intenção de superar a produção autoral e estritamente comercial da arquitetura e do saber, para tanto, busca integrar e engendrar processos que possivelmente subvertam a lógica do capital através da experiência espacial, social, técnica e estética contra hegemônicas. (USINA, s/d).

Todas estas acabam também por ser inseridas no conjunto de organizações do chamado “terceiro setor”. Deve-se perceber, entretanto, que para além da funcionalidade do terceiro setor para o projeto neoliberal, muitas dessas entidades possuem como norte apoiar os movimentos sociais em suas lutas, inclusive as lutas contra o próprio neoliberalismo e as lutas que absorvem o conceito de autogestão em sua face de ruptura.

A apresentação destas entidades, notadamente de sua peculiaridade em relação às organizações não governamentais em geral, é uma ressalva importante para a investigação da política habitacional no seio da relação entre a autogestão

pelos movimentos sociais das sequelas da “questão social” com recursos do Estado e transferência neoliberal da gestão das políticas sociais para o terceiro setor.

#### 4. A AUTOGESTÃO E A TRANSFERÊNCIA DE GESTÃO NO CONTEXTO DA “QUESTÃO DA MORADIA”

Os capítulos precedentes foram dedicados a compreender o conceito de autogestão engendrada na luta dos trabalhadores e a identificar elementos que caracterizam a transferência de gestão neoliberal das políticas sociais. Essa busca permitiu perceber a presença de uma dicotomia que atravessa os diversos campos de luta dos trabalhadores na sociedade e de atuação social do Estado, entre estes, o espaço das lutas pela moradia e as políticas habitacionais.

Diante disso, a presente parte do trabalho representa uma tentativa de ampliar a compreensão dessa dicotomia no contexto mais específico da moradia. Algumas perguntas guiaram esse experimento: *A transferência de gestão da política habitacional no Brasil também detém aspectos de instrumentalidade para a ofensiva neoliberal? Qual conjuntura teria levado parte dos movimentos sociais e organizações de trabalhadores a defenderem a autogestão da política habitacional? A participação na gestão dos projetos habitacionais, através de entidades afinadas com os interesses estruturais da classe trabalhadora, de alguma forma contribui na ampliação do poder desta classe na sociedade e no Estado, ou simplesmente converge para os interesses de dominação?*

Investigar o desenvolvimento da “questão social” no campo da moradia, ou, melhor dizendo a “questão da moradia” e suas peculiaridades no Brasil, permitiu aterrissar em um complexo de interações que geram a falta de acesso a esse bem para grande parte da população e desenham as características e forma de atuação dos movimentos sociais e do Estado neste palco. A partir desse alicerce foi possível identificar como o neoliberalismo adentra na política habitacional e como surgem e se corporificam as demandas por autogestão da política habitacional. Esse trajeto trouxe alguns elementos para apontar possíveis resoluções às perguntas apresentadas.

##### 4.1 QUESTÃO DA MORADIA NO BRASIL

Nos marcos do referencial da “questão social”, já apresentado, pretende-se explicar aqui as investigações sobre o aspecto da falta de acesso à moradia ou de condições dignas de moradia por grande parte da população brasileira. Tratar do problema habitacional no Brasil em perspectiva histórica e estrutural se constitui como passo fundamental para pensar a política habitacional na onda neoliberal e diante das lutas por autogestão.

A discussão do problema habitacional pode ser iniciada com o seguinte dado publicado pelo Ministério das Cidades, a partir do estudo elaborado pela Fundação João Pinheiro: “89,4% do déficit habitacional<sup>23</sup> Brasileiro – equivalente a 4.616 milhões de domicílios - estão concentrados nas famílias com renda de até 3 salários mínimos” (FJP, 2009)

Para além da insuficiência do estoque de moradias dirigidas à população de baixa renda, estas são também as que vivem em condições consideradas não dignas, o que compreende, entre outros, a falta de serviços de infraestrutura urbana, o acesso ao abastecimento de água, ao saneamento básico, ao transporte público. Essa a realidade que compõe os chamados assentamentos precários<sup>24</sup>, onde vivem prioritariamente famílias de baixa renda.

É um fato que a população de menor renda é a grande vítima da carência e precariedade habitacional. *Questiona-se, portanto, quais as razões para isso?*

Pode-se começar com uma resposta bastante simples: a moradia enquanto uma mercadoria é adquirida mediante recursos financeiros e quem não os detém em quantidade suficiente não compra. No entanto, desvendar os motivos da falta de moradia perpassa por compreendê-la histórica e estruturalmente.

Na história do capitalismo é possível apontar a relação dessa carência e precariedade com as relações de produção, inerentes a esse sistema,

---

<sup>23</sup> O déficit habitacional compreende a demanda de moradias necessárias para substituir as habitações precárias (domicílios rústicos e improvisados) e abolir as situações não desejadas de coabitação familiar, o gasto familiar mensal com aluguel superior 30% da renda e o excesso de moradores em domicílios alugados.

<sup>24</sup> “Definição da ONU do que é um assentamento precário: trata-se de um assentamento contíguo, caracterizado por condições inadequadas de habitação e/ou serviços básicos. Um assentamento precário é frequentemente reconhecido/considerado pelo Poder Público como parte integrante da cidade. Cinco componentes refletem as condições que caracterizam os assentamentos precários: 1. status residencial inseguro; 2. acesso inadequado à água potável; 3. acesso inadequado a saneamento e infra-estrutura em geral; 4. baixa qualidade estrutural dos domicílios e 5. adensamento excessivo. Em um assentamento precário, os domicílios devem atender pelo menos a uma das cinco condições acima.” (ROLNIK, 2008, p. 23). Chama a atenção, estudo realizado no ano 2000, que mostra que à época 40,5% de todos os domicílios do Brasil se localizam em assentamentos desse tipo (IBGE, 2001).

complementadas pelo modo peculiar de funcionamento do mercado de terras e moradia.

Demonstram Pechman e Ribeiro (1983), a partir da análise da “questão da moradia” feita por Engels, que o contexto inicial da “crise de moradias” está no enxugamento da manufatura rural e no crescimento da grande indústria localizada nas cidades. É esta remodelação que gera de um lado um intenso fluxo migratório do campo para a cidade e de outro a grande massa de trabalhadores a procura de moradias na urbe.

É parte da consolidação do sistema capitalista o desenvolvimento do comércio (interno e externo) e a ampliação das trocas como fatores que geram a “necessidade” de aumento da produção e que forçam a criação de novas técnicas no campo e na cidade. Assim, primeiramente a modernização da agricultura, que se atrela ao processo de concentração e privatização das terras rurais, torna-se um dos principais fatores responsáveis pela expulsão dos camponeses de seu território (BEAUD, 1987).

Na Inglaterra, explica BEAUD (1987), o sistema de cercamento (*enclosures*) atinge principalmente as camadas mais pobres do campesinato — “pequenos camponeses, lavradores, pobres que logravam viver graças aos comunais” (p42). Sobre esse sistema, John Hales já escrevia, em meados do século XVI:

Por minha fé! essas enclosures serão nossa perda! Por causa delas pagamos arrendamentos cada vez mais pesados pelas nossas fazendas, e já não encontramos terras para cultivar. Tudo é tomado para as pastagens, para a criação de carneiros e gado: tanto assim que em sete anos eu vi, num raio de seis milhas em torno de mim, uma dúzia de charruas postas de lado; **no mesmo lugar onde mais de quarenta pessoas tiravam seu sustento, agora um homem com seus rebanhos tem tudo só para ele.** São esses carneiros que fazem nossa infelicidade. Eles escorraçaram deste país a agricultura, que até pouco tempo atrás nos fornecia todos os tipos de alimentos, ao passo que, presentemente, só há carneiros, carneiros e mais carneiros. (apud BEAUD, 1987, p. 42).

O modelo de desenvolvimento rural fornece um proletariado desenraizado e disponível nas cidades, a mão de obra barata tão essencial para o desenvolvimento da nova forma de produção, materializada no sistema de fábricas, e para alavancar o processo de industrialização.



A interação entre expulsão do homem do campo e o processo de industrialização respondem por um fenômeno que marca a sociedade capitalista, principalmente a partir do sec. XIX: *a intensificação do processo de urbanização*.

[...] no início do século XX, Londres tem mais de 4 milhões de habitantes; Glasgow, Manchester, Birmingham e Liverpool atingem um milhão de habitantes e umas quarenta cidades britânicas têm mais de 100 mil habitantes. A parte da população americana que vive em cidades de mais de 8 mil habitantes passa de 23% em 1880 para 32% em 1900 e 44% em 1920. A da população alemã vivendo em aglomerações urbanas de mais de 2 mil habitantes passa de 41% em 1880 para 60% em 1910. Essa porcentagem é, então, de 78% na Grã-Bretanha, 46% nos Estados Unidos e 44% na França. (BEAUD, 1987, p. 208)

Nas cidades, além de se deparar com o desemprego e os baixos valores pagos pela sua força de trabalho, os trabalhadores se debatem com a realidade de um espaço urbano não preparado para lhes receber. A ausência do Estado em constituir alternativas de habitação para essa população que não dispõem de renda suficiente para construir ou adquirir imóveis no mercado de moradias geram a formação de aglomerados e ilhas residenciais, marcadas pelas condições sub-humanas. Como mostra Pechman e Ribeiro (1983, p. 26),

[...] o número de imóveis existentes [...] é insuficiente, permitindo que os proprietários construam pequenos cubículos para aluguel ou transformem as casas comuns em cômodos. Há portanto, uma concentração de misérias e de condições habitacionais precárias e anti-higiênicas.

A criação de alternativas pelo Estado pode ser apontada apenas em momentos específicos, notadamente com a injeção da perspectiva do Estado de bem-estar social (nos países centrais), em que se observam ações mais sistemáticas de políticas sociais e urbanas para garantir habitação.

Ademais, a atuação do Estado capitalista no cenário urbano será marcada pelo atendimento dos interesses da classe dominante. Além de, em regra, não atuar sobre as sequelas sociais da habitação provenientes do modo de produção, o Estado atua de acordo com as demandas do mercado imobiliário através, por exemplo, das políticas de “higienização” dos centros urbanos – expulsando os

trabalhadores das áreas de valorização imobiliária – e dos investimentos nas áreas de interesse deste capital.

De acordo com Maricato (2000, p. 165), para o mercado imobiliário apenas uma parte da cidade é interessante. Neste setor urbano, os serviços de paisagismo, manutenção das áreas públicas, iluminação e pavimentação são extremamente eficientes. É nele que estão concentradas as principais obras urbanísticas da cidade, onde se localizam as centralidades urbanas e onde o preço da terra é extremamente proibitivo.

As cidades se tornaram, cada vez mais, palco de vastas contradições, e nos dizeres de Kowarick (2009, p. 59), “passaram a expressar acirradas formas de segregação socioeconômica”. Segundo o autor (2009, p. 60), nelas contrastam, de maneira radical, as restritas áreas privilegiadas, destinadas aos estratos de médio e alto poder aquisitivo, com as imensas zonas onde se avolumam os trabalhadores que “não podem pagar o preço de um progresso apoiado na exclusão social e econômica daqueles que levam adiante as engrenagens econômicas”.

No seio destas contradições, o espaço de moradia popular torna-se também palco de “concentração de energia política”. Os trabalhadores vitimados pelas arbitrariedades do desenvolvimento urbano excludente, somados aos outros reflexos da exploração capitalista, engendram manifestações de resistência. Apesar da criação de organizações de luta com pautas mais específicas por habitação serem um fenômeno que ganha corpo mais recentemente – notadamente em países subdesenvolvidos como o Brasil – a “crise habitacional” vivida pelos trabalhadores, em determinados contextos, compuseram os questionamentos à lógica do sistema de dominação.

Para Pechman e Ribeiro (1983), as concentrações espaciais operárias foram fator importante de diversas lutas, pois além de favorecer a consciência de classe e a disseminação das ideias revolucionárias, se tornaram ambientes estratégicos de combate à repressão. Exemplificam os autores (1983) o caso da revolução de 1848 na França<sup>25</sup>, em que teve importância fundamental o controle operário dos bairros

---

<sup>25</sup> A revolução foi realizada a partir de trabalhadores e opositoristas burgueses, adeptos do sufrágio universal e uma minoria socialista. Insatisfeitos com o desemprego, mas sem um programa político claro, os revoltosos levaram como bandeira a derrubada do governo do rei Luís Filipe, de seus ministros e de todo o sistema econômico que enriquecia às custas dos trabalhadores. Foram armadas barricadas na cidade de Paris que assustaram até mesmo os burgueses moderados da oposição. Em resposta, o governo fuzilou cerca de 500 pessoas e colocou os cadáveres em carros iluminados por tochas e desfilaram pelo centro de Paris. A atitude alimentou a insurreição, dando

populares e as dificuldades enfrentadas pelas forças militares em ultrapassar as trincheiras armadas nas ruas estreitas e tortuosas.

Esse quadro geral da questão da moradia tem vasta aplicabilidade à realidade brasileira, mesmo com peculiaridades inerentes a nossa formação social. Compreender como se configura a “questão da moradia” no Brasil, com suas especificidades, permite um entendimento mais completo da gama de relações, interesses e lutas que envolvem o processo de transferência de gestão nas políticas habitacionais.

Um olhar sobre as raízes do problema habitacional no Brasil demonstra, de logo, as similaridades com seu surgimento no quadro geral de desenvolvimento do capitalismo. Assim, na explicação de Pechman e Ribeiro (1983, p. 3):

Se existe “déficit habitacional” é porque grande parte da população brasileira está excluída do mercado de produção de moradias. São duas as razões: de um lado, uma **distribuição profundamente desigual da renda gerada na economia** e, de outro lado, as **condições que regem a produção capitalista de moradias no Brasil**, que impõem um elevado preço ao direito de morar.

Também no Brasil, tem forte influência para formação da crise habitacional os fluxos migratórios do campo para a cidade. Na sinergia entre falta de condições de permanência no campo e industrialização, as cidades crescem e passam a ser espaços caracterizados pela precariedade da habitação popular.

O processo de migração do campo para a cidade é parte intrínseca do modelo agrário brasileiro fundando na concentração da terra. Iniciada no período colonial, em que é adotado um sistema de distribuição de vastos territórios aos “amigos” do rei de Portugal para proteção do território e para a monocultura exportadora, segue, posteriormente, com a hegemonia do agronegócio atrelado à mecanização, com os processos de grilagem de terras, e com a ausência de políticas agrárias e de reforma agrária. Tudo isso em paralelo à precariedade da pequena e média economia rural.

---

início a uma luta aberta que se estendeu por toda a cidade. Soldados da Guarda Nacional, enviados para reprimir os manifestantes, uniram-se a eles. Incapaz de reagir, a Luís Filipe só restava abdicar o trono. O parlamento dissolveu-se. A Monarquia de Julho tinha sido destronada e nascia a Segunda República (1848-1852).

Interessante registrar, que o único momento em que é possível falar na ampliação do acesso à terra rural no Brasil pelas camadas populares se dá com a suspensão do regime sesmarial e implantação do regime de posses (1822 -1850). Considerado o período áureo da posse e da pequena propriedade, trata-se do momento em que o acesso às terras passou a ser feito através da posse.

Por sua vez, como mostra Maricato (1997), em 1850, com a promulgação da Lei de Terras, o procedimento para a aquisição da terra se modifica. A partir de então, as terras que não tinham posseiros passaram a ser públicas e só poderiam ser adquiridas mediante a compra. Como denuncia a autora (1997), uma das razões de seu surgimento foi evitar a ocupação desordenada das terras, principalmente pelos escravos que ficaram livres na transição do sistema escravista. Este período ficou caracterizado pela expulsão de pequenos posseiros por parte dos grandes latifundiários que alegavam a posse junto aos órgãos públicos. Trata-se assim, de um novo período de acentuação da concentração da propriedade, e o primeiro marco da transformação da terra em mercadoria no país – que passa a ser adquirida mediante a compra.

Os pequenos posseiros das mais diversas origens e o contingente de escravos “libertos” sem acesso aos meios de sobrevivência no campo formam uma nova massa de trabalhadores funcionais ao processo de industrialização nas cidades brasileiras no séc. XIX. É neste contexto que as demandas por terra urbana e habitação começam a crescer. Sobre as cidades nesse período Maricato (1997, p. 26) expõe:

[...] as cidades não são mais apenas o local das atividades administrativas, comerciais, financeiras, culturais. Elas começam a ser também o local da produção. Os imigrantes que não se dirigiam para a zona rural (ou dela fugiram para evitar o tratamento antes dispensado aos escravos), os escravos libertos e os trabalhadores brancos livres foram se constituindo em uma massa urbana [...].

Assim, no séc. XIX o Brasil viveu um dos mais intensos processos de urbanização da história mundial. Como informa Cunha (2000), na década de 1940 pouco mais de 30% da população era considerada urbana, atualmente, mais de 70 anos depois, cerca de 80% dos brasileiros se encontram nas cidades. Só nas décadas de 1970 e 1980 quase 30 milhões de pessoas migraram da zona rural para as cidades (p. 253).

A urbanização brasileira pode ser dividida em dois momentos. Um primeiro, no século XIX, auge da economia cafeeira agroexportadora, em que nossas cidades apresentavam forte segregação socioespacial, decorrentes da herança colonial e escravocrata e da industrialização incipiente, especialmente em São Paulo e no Rio de Janeiro. O outro momento, situado na segunda metade do século XX, em que se amplia o processo de industrialização e a migração rural-urbana, notadamente do nordeste em direção aos polos industriais do sudeste, que exacerbam a tragédia urbana brasileira.

Não destoando do quadro geral de desenvolvimento urbano no capitalismo, os trabalhadores urbanos encontram cidades em que o emprego (ou a falta de emprego) não lhe dá condições de acesso ao elitizado mercado de terras e moradias. As condições de produção capitalista da moradia no Brasil fazem com que ela se torne um bem excessivamente caro, principalmente se comparada com outros bens de consumo privado como alimentação, roupas e móveis.

Segundo Maricato (1997) a habitação é uma mercadoria especial, que tem uma forma de produção e distribuição que amplia a dificuldade de acesso por parte da população de menor renda. Primeiramente, por se tratar de uma mercadoria que tem longo período de construção, que exige a imobilização de capital por longo prazo – um ou dois anos, em geral, sendo necessário, em regra, um capital para financiamento.

O outro fator primordial “é a sua vinculação com a terra, pois cada novo edifício exige um novo solo” (Maricato, 1997, p.46), e no reino da propriedade privada e da apropriação especulativa do espaço urbanizado os obstáculos tornam-se ainda maiores. Sobre este ponto esclarece Pechman e Ribeiro (1983, p. 31):

Como qualquer atividade econômica, a produção de moradias precisa de um espaço para realizar-se, cujo uso, entretanto, é monopolizado pela instituição da propriedade privada, isto é a terra necessária para a produção de moradias é monopólio de alguns proprietários.

Assim, é possível afirmar que o mercado imobiliário é voltado para a capacidade econômica de uma pequena parcela da população. Para o trabalhador em geral torna-se grande esforço o acesso a esse bem, sendo que para o trabalhador pouco qualificado – com menor valorização no mercado de trabalho – “é praticamente impossível pagar o aluguel de um imóvel no mercado formal, que dirá

comprar moradia, ou simplesmente um terreno adequadamente localizado e urbanizado.” (JORGENSEN, 2008, p. 55).

Na falta de condições para a compra de imóveis adequadamente localizados e urbanizados, a alternativa de grande parte dos trabalhadores torna-se a aquisição no mercado informal de moradia (a partir de loteamentos clandestinos sem regularização fundiária e os equipamentos urbanos mínimos), como também as invasões ou ocupações de terra<sup>26</sup>. Atrelado a isso, apresentam-se as reivindicações da moradia ao Estado, enquanto um direito.

No seio destas contradições que surgem no Brasil os movimentos sociais que lutam pela moradia digna, bem como, parte das organizações de trabalhadores de caráter classistas (sindicais e partidárias) passam a levantar a entre suas bandeiras a da moradia. São as demandas organizadas por este bem, um dos fatores que contribuem para que o Estado Brasileiro, em contextos específicos (e restritos), implemente as políticas sociais no setor habitacional.

Quanto ao Estado brasileiro diante dessa realidade, é possível concluir por uma história de ausência na superação das contradições urbanas e mesmo de contribuição para a ampliação destas. Sua omissão estrutural na criação de condições para aos trabalhadores acessarem a moradia poderá ser evidenciada no tópico posterior

Quanto à questão da moradia no Brasil, portanto, segue-se a lógica geral das contradições sociais e urbanas, mesmo com as peculiaridades inerentes a sua realidade histórica de exploração colonial e de ingresso dependente e subordinada ao capitalismo mundial. Como explana Kowarick (2009, p. 60):

[...] tanto nas cidades que mais se industrializaram, caracterizadas por um núcleo produtivo diversificado e relativamente avançado, como naqueles que continuam a ser meros enclaves econômicos voltados para o mercado mundial, só uma minguada fatia da classe trabalhadora, do setor secundário e terciário, se distingue da maioria quanto a uma condição de existência não marcada pela drástica espoliação que caracteriza o morador urbano.

---

<sup>26</sup> “A ocupação de terras urbanas no Brasil é parte intrínseca do processo de urbanização. Ela é gigantesca [...] e não é, fundamentalmente, fruto da ação de esquerda e nem de movimentos sociais que pretendem confrontar a lei. Ela é estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais.” (MARICATO, 2000, p. 152)”

Deste modo, a questão da moradia segue a cartilha dos demais reflexos das desigualdades inerentes ao sistema de exploração de classe do capitalismo e se atrela ao processo de desenvolvimento urbano excludente e segregador. Por sua vez, comparativamente com outros aspectos da “questão social”, nela a situação se agrava em razão da complexidade da produção e distribuição da moradia no país, envolta nos processos de apropriação privada do espaço urbano e de elitização do mercado de moradia.

#### 4.2 MOVIMENTOS SOCIAIS DE MORADIA E ENTIDADES DE APOIO.

Diante do que foi apresentado até aqui é possível apontar como fatores estruturais para o surgimento dos movimentos sociais de moradia no Brasil tanto as contradições sociais e urbanas que marcam a história do país, quanto o próprio processo de reformulação das organizações de luta dos trabalhadores, consideradas clássicas, para a entrada em cena dos chamados “novos movimentos sociais”. Entretanto, cumpre investigar algumas características específicas e formas de lutas destas organizações - essenciais para pensar a política habitacional no Brasil.

A origem dos movimentos sociais de luta pela moradia remete aos movimentos de bairro, e, notadamente, às chamadas Sociedades de Amigos de Bairro (SABs). Consideradas por GOHN (1991) como o “velho movimento de bairro”, elas buscavam atender as demandas por bens e serviços para os moradores. Destacaram-se pelo envolvimento com as práticas populista/clientelistas dos anos 30 a 50. Organizações locais, em grande parte “dirigidas por lideranças vinculadas a determinados políticos que atuavam como intermediárias das barganhas de votos versus melhorias” (GOHN, 1991, p53).

O golpe de 1964 desestruturou essas sociedades por meio da retirada do seu suporte, o poder de barganha em troca dos votos. Nos anos 70, onde se fortalece ainda mais a repressão militar, surge o que GOHN (1991) denomina como o “novo movimento de bairro”. Nessa nova formação, Souto (1978) registra o papel das igrejas nos bairros, como fator agregador de interesses dos setores populares, principalmente a partir da formação das comunidades eclesiais de base e dos

clubes das mães. Estes detinha a importante função de incentivar espaços de debate e reivindicação, criando espaços de sociabilidade.

Este modelo de organização, que tem influência também de grupos de assessoria, de sindicalistas e integrantes de partidos políticos da esquerda não tradicional, tem uma perspectiva de valorização da participação dos moradores e possibilita formas democráticas de participação da base em detrimento das práticas clientelistas das SABs, assim como, das posturas mais centralizadoras e vanguardistas das organizações tradicionais de esquerda.

Para Singer (1978) estas novas organizações tem grande importância pelo fato de, em contraste com os antigos, terem surgido a partir de uma proposta para dentro, criando uma nova consciência, e com fomento à defesa de formas democráticas de participação interna e de reivindicação de direitos junto ao Estado.

Souto (1978) aponta mudanças a serem percebidas na formação de diversos movimentos sociais urbanos que além da reivindicação dos serviços urbanos, incorporam a mobilização da população da periferia em torno de objetivos que transcendem ao âmbito meramente local.

Neste sentido, Gohn (1991) identifica nos anos 70 e início dos anos 80 um salto qualitativo nas lutas isoladas para criação de formas agregadas mais amplas pelas demandas, como foi o caso da luta por creches, por transporte e pela moradia. Forte contribuição tiveram para isso as articulações em torno da luta contra a ditadura militar.

As pressões da sociedade civil após 1975, no sentido de democratizar o regime político militar existente, levaram os novos movimentos populares a saírem do seu isolamento nos bairros. Eles se articularam entre si e com outras lutas. Foi a fase dos “lançamentos oficiais”, das lutas por creche transportes, dos loteamentos clandestinos etc. Isso se deu em 1977/78/80. Os movimentos populares de bairro foram também importantes pontos de apoio na onda de greves ocorrida em 1978/1979. Este apoio se traduzia em mobilização, organização e apoio material, como coleta de alimento que foi uma forma muito importante de articulação entre movimento de bairro e movimentos sindical. (GOHN, 1991, p. 54).

Com a nova república e o acesso de parcela da oposição ao poder, como mostra GOHN (1991, p. 12):

Alguns movimentos populares se subdividiram. Alguns não resistiram à nova conjuntura e desapareceram, como a luta pela creche em São Paulo. Outros se perderam nos meandros



das articulações em torno das novas políticas sociais engendrada pelos novos governos estaduais e municipais. Alguns se fortaleceram e retiraram da crise o amálgama para delinear novos perfis, a exemplo da luta pela moradia. O desemprego, o aumento dos aluguéis, a mudança da legislação na área do solo urbano dificultando a constituição de novos loteamentos populares, o aumento das tarifas de transporte, o esgotamento dos espaços disponíveis nas favelas etc. levaram às invasões e a constituição de movimentos de luta pela moradia.

O pós-ditadura, para os movimentos de moradia foi um momento importante de articulação em esfera nacional com a formação de grandes blocos, do mesmo modo ocorrido com o movimento sindical, que criou a Central Única de Trabalhadores, os movimentos de moradia criaram a Associação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS), em 1980<sup>27</sup> e a Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), em 1982.

Nos anos 90 e 2000 surgem outros movimentos de articulação nacional como o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), a Central de Moradia Popular (CMP), a União Nacional de Moradia Popular (UNMP), estes que junto com a CONAM apresentam destaque no cenário nacional. Estes movimentos apresentam diferentes posições políticas e priorizam diferentes formas de luta. Não sendo possível adentrar na análise de cada um, pode-se apontar as reivindicações pela ampliação dos investimentos, o combate às ações violentas de retirada das ocupações urbanas e a defesa dos mecanismos de participação popular nas políticas de habitação como um ponto de interseção entre essas organizações. Cumpre fazer referência, de modo mais específico à UNMP, diante de sua priorização na luta pela autogestão dos projetos habitacionais:

A UNMP iniciou sua articulação em 1989 e consolidou-se a partir do processo de coletas de assinaturas para o primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular que criou o Sistema, o Fundo e o Conselho Nacional por Moradia Popular no Brasil (Lei 11.124/05). Com esta tarefa os movimentos de moradia do Estado do Paraná, São Paulo e Minas Gerais iniciam com objetivo de articular e mobilizar os movimentos de moradia, lutar pelo direito à moradia, por reforma urbana e autogestão e

---

<sup>27</sup> Em 1980 foi constituída a Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS). No final da década de 80, no seu 8º Congresso, a ANAMPOS foi dissolvida, dando lugar à Comissão pró-Central de Movimentos Populares (CMP).

assim resgatar a esperança do povo rumo a uma sociedade sem exclusão social. Sua atuação se dá nas áreas de favelas, cortiços, sem-teto, mutirões, ocupações e loteamentos.

Passados 19 anos, a atuação do movimento com essas propostas estão localizadas em 19 Estados brasileiros. Sua forma de organização tem uma forte influência da metodologia das Comunidades Eclesiais de Base, de onde se originam grandes partes de suas lideranças. Trabalha-se com grupos de base nas regiões metropolitanas e se articulam regionalmente nos principais pólos dos estados. Os estados são representados na instância nacional.

Sempre defendendo a proposta autogestionária, o direito à moradia e à cidade e a participação popular nas políticas públicas e radicalmente contra os despejos, a UNMP organiza-se em torno desses princípios comuns que se traduzem em reivindicações, lutas concretas e propostas dirigidas ao poder público nas três esferas de governo. Nesse sentido, tem enfrentado as diferentes gestões, ao longo desse tempo, buscando a negociação e a ação propositiva, sem deixar de lado as ferramentas de luta e pressão do movimento popular (UMP, 2006, p.2).

Na formação e desenvolvimento destas organizações um fenômeno detém espaço peculiar: a luta pela terra nas cidades. Inerente às contradições sociais e urbanas, ela remonta às ações de resistência dos moradores de favela desde os anos 50 contra as expulsões realizadas de forma violenta e perpassa toda a história da urbanização no Brasil.

Os processos que envolvem as ocupações, como forma de acesso à terra e moradia nas cidades, e as tentativas de remoção por parte de proprietários e do Estado geram a necessidade de ações tanto para organizar as ocupações, quanto para fortalecer as negociações junto a proprietários e ao Estado. Assim surgem muitos desses movimentos sociais de luta, que passaram a exercer papel fundamental para incentivar, planejar e/ou dar apoio a essas ocupações, detendo contribuição essencial na pressão e negociação junto ao Poder Público. Nesta linha, pode-se citar o caso do MNLM. Como consta em sua apresentação:

O Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) foi criado em julho de 1990, no I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia, com representação de 13 estados. Materializou-se depois das grandes ocupações de áreas e conjuntos habitacionais nos centros urbanos[...]. (MNLM, s/d).

O apoio ou mesmo a organização destas ocupações marcam a história do Movimento Sem Teto da Bahia<sup>28</sup>, criado a partir do Movimento Sem Teto de Salvador. Em cartilha elaborada para formação interna dos militantes o movimento apresenta alguns elementos do seu processo de criação:

[...] da falta de alternativas claras que apontassem para o avanço na resolução do problema da moradia, que surgem em 2003, os primeiros passos para a organização do Movimento Sem Teto de Salvador. A partir da necessidade de defender politicamente a ocupação feita no quilometro 12 da Estrada velha do aeroporto (região periférica de salvador)[...] a ocupação, puxada pelas 'mães e mulheres de Vila Verde' em pouco tempo agrega 700 pessoas e a articulação pela luta por um teto já começa a acontecer. Logo após esta ocupação, a Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Conder) aparece e oferece casas para que estes ocupantes se retirassem do terreno. Das 700 pessoas sobram apenas 150 que, impossibilitadas de permanecer no local, ficam de vigília em áreas próximas, fazendo assembleias todos os dias, Nessas reuniões começa a ser gestado, a partir da resistência e luta de mulheres e homens, o movimento. No dia 20 de julho, fica então formalizado o Movimento Sem teto de Salvador. (MSTB, 2008, p. 6)

Na luta pela terra, assim como nas demais formas de luta destes movimentos não se pode deixar de destacar o papel dos agentes externos que prestam assessoria para potencializar os resultados almejados pelos movimentos e nos processos de formação da “consciência transformadora”. Conforme Gohn (1991, p 57),

[...] a consciência transformadora não se constrói espontaneamente, a partir meramente da existência dos problemas. Ela se constrói no próprio processo de lutas. E observamos que entre os movimentos sociais populares urbanos há sempre elementos mais politizados que organizam as lutas e as mobilizam no cenário urbano. Os moradores das periferias, das favelas, dos loteamentos clandestinos, etc. foram assessorados nesta última década por profissionais liberais – médicos, advogados, arquitetos, sociólogos, assistentes sociais, etc.; por técnicos do aparelho estatal; por membros do clero, basicamente católicos e algumas facções

---

<sup>28</sup> Apesar do MSTB não estar articulado nacionalmente, torna-se pertinente localizá-lo em razão da postura de combatividade e crítica radical e estrutural ao problema da moradia. Esta a razão também para a investigação da postura deste movimento diante da autogestão dos projetos habitacionais, que será apresentada no próximo capítulo a partir da entrevista com Pedro Cardoso, liderança do MSTB, e de documentos da organização.

protestantes; por militantes de partidos políticos, legalizados ou proscritos; por sindicalistas; por estudantes e principalmente por militantes de outros movimentos sociais contemporâneos como feministas, contra a carestia etc.

Esses agentes somam forças e movimentam instrumentos políticos e técnicos na luta pela moradia. Neste sentido, pode-se citar, por exemplo, a importância dos advogados nos processos judiciais de reintegração de posse, dos sindicalistas - com experiência em negociação - nas discussões com os técnicos do Estado, dos arquitetos e urbanista na defesa da reforma urbana e da autogestão dos projetos habitacionais, dos agentes da igreja nas metodologias de participação e formação política dos ocupantes/moradores.

Neste campo é que se pode pontuar o papel das entidades de apoio que atuam mais diretamente junto à luta pela moradia e agregam estes diferentes agentes. Muitas destas se formalizam como entidades sem fins lucrativos e têm em sua história a marca de uma atuação política de proximidade com os movimentos sociais de moradia. É o caso da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador (CJP), já citada, e do Centro de Estudos e Ação Social (CEAS), ambos na Bahia, consideradas entidades parceiras do MSTB (MSTB, 2008, p.13). A apresentação constante do site do CEAS traz as seguintes informações:

O Centro de Estudos e Ação Social (CEAS) é uma entidade jurídica sem fins lucrativos fundada pela Companhia de Jesus em 1967, hoje integrada por jesuítas e profissionais leigos [...] Com uma diversidade de opiniões e de propostas de trabalho, as atividades do CEAS incluem o assessoramento direto a grupos urbanos e rurais; [...] Nosso objetivo principal é desenvolver o que chamamos de trabalho de base: um trabalho político-educativo com setores populares, buscando alcançar o público mais desassistido e os extratos da população de renda mais baixa. Procuramos favorecer e incentivar a tomada de iniciativas próprias e autônomas por parte dos grupos populares com os quais trabalhamos, contribuindo para superar a longa história de exclusão social e autoritarismo decorrente da dominação das elites sobre o povo brasileiro. (CEAS, s/d).

A assessoria se dá em diversas áreas, e no que se refere à luta pela autogestão dos projetos habitacionais, estas também tem tido papel fundamental. Isto pôde ser visto no caso da Usina, entidade formada por profissionais de diversos campos de atuação que atua junto a movimentos sociais na luta pela reforma urbana

e que tem entre outros objetivos mobilizar fundos públicos para a autogestão dos projetos habitacionais (USINA, s/d).

Em paralelo a essa ampliação dos movimentos de moradia e ao fortalecimento de posturas combativas e reivindicativas, a Nova República e as ofensivas neoliberais nas políticas sociais foram estimuladoras da formação de organizações a partir de programas federais de cunho solidário e assistencialista que dividem as responsabilidades dos projetos sociais com as associações formadas. Conforme Gohn (1991, p. 14),

[...] trata-se da constituição de um movimento comunitário pré-constituído pelas cúpulas do poder [...] no geral este tipo de movimento possui características bastante diferenciadas dos movimentos críticos, criados pelas bases, a partir das articulações da própria sociedade civil.

O Estado, de modo mais sistemático a partir dos anos 90, com as mudanças neoliberais no modelo de implementação das políticas públicas, dá vazão a um conjunto de ações que propiciam a desmobilização das formas mais combativas e integradas de luta pela moradia. Busca-se fomentar a noção de parceria entre Estado e sociedade civil, privilegiando-se as posturas menos reivindicativas, localizadas e fragmentadas. Em sentido similar, Kowarick (2009, p. 66) cita a postura do Estado neoliberal diante das demandas populares nas cidades:

[...] persuasão ideológica, atendimento parcial e fragmentado das reivindicações, controle das organizações populares e, frequentemente, por meio da repressão, as burocracias estatais procuram reproduzir o atomismo reivindicatório, desmobilizando as iniciativas da classe trabalhadora na sua luta pela expansão da cidadania, que passa, cada vez mais também pela questão urbana.

É neste contexto que proliferam uma multiplicidade de formas organizativas e posições internas aos movimentos sociais, que permanecem no âmbito estreito de reivindicações isolacionistas, localistas e fragmentadas, que abdicam de perceber o problema da habitação no âmbito das contradições sociais e urbanas e que veem a sociedade civil como um todo sem a separação determinante entre classes sociais. “Sua tônica é o não reconhecimento das semelhanças em outros que são igualmente espoliados, deixando de perceber os contrastes que segregam e que só podem ser enfrentados coletivamente.” (KOWARICK, 2009, p.66). Para o referido

autor (2009, p. 65) estas organizações “não tem conseguido se transformar em forças coletivas capazes de conquistar amplos espaços políticos”.

De modo correlato, Gomes e Coutinho, citados por Miranda (2008), acreditam que, na década de 90, o neoliberalismo adentrou a seara dos movimentos sociais – com exceções – modificando não apenas suas formas de luta, mas principalmente sua disposição para luta. As expectativas de transformações sociais converteram-se em adesão à dinâmica institucional através das parcerias e a luta pela garantia dos direitos sociais e políticos mais amplos foi substituída pela participação nos projetos do governo sem nenhuma crítica às estruturas de dominação da sociedade capitalista.

Diante do discurso de fortalecimento das parcerias do Estado com o terceiro setor “eficiente” e pacífico é possível observar ainda, perda de espaço e visibilidade dos movimentos sociais para as ONGs.

Chega-se então, a um contexto de ambiguidades que perpassam as diversas organizações de luta pela moradia, que vão desde as perspectivas incentivadas pelas políticas neoliberais, até as posições que se articulam com a história de resistência e luta diante das contradições sociais e urbanas do capitalismo.

Assim, é possível situar as posturas mais combativas e que suscitam a integração com as demais lutas na sociedade e por outro modelo de sociedade, em contraponto as mais isoladas, que veem a questão da moradia de maneira segmentada.

Para os objetivos do presente trabalho, seria fundamental traçar algumas características gerais dos movimentos de moradia que apresentam uma face mais combativa, radical e antineoliberal. De forma geral, estes:

- têm como pauta imediata a luta pelo acesso à moradia, com ampliação para a defesa da superação das diversas expressões das contradições urbanas e de um projeto de sociedade alternativo ao capitalismo, que pode se articular inclusive com o conceito de autogestão;

- partem dos espaços de moradia popular sejam estes consolidados ou em fase de luta pela terra, mas buscam se articular para além do local e se integrar a outras

frentes de lutas dos trabalhadores presentes nos sindicatos, partidos políticos de esquerda, movimentos de trabalhadores rurais, de mulheres e negros<sup>29</sup>;

- têm como marca a concepção de autonomia diante das ações autoritárias, clientelistas e de cooptação pelo Estado;

- buscam a horizontalidade e democratização interna e do Estado, originadas dos diálogos com entidades fundamentadas nas teorias da libertação, mas sem abdicar da necessidade de fortalecer o Estado na garantia dos direitos sociais em esfera nacional.

Entre as entidades sem fins lucrativos que atuam no campo da habitação é possível situar a diferença entre aquelas marcadas por uma atuação conjunta com os movimentos sociais e afinadas com a postura combativa e reivindicativa, das ONGs envolvidas no discurso e na prática neoliberal de transferência de gestão e divisão “solidária” das responsabilidades do Estado, criadas numa perspectiva voluntarista e/ou com finalidade apenas lucrativas.

#### 4.3 POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL E NEOLIBERALISMO

O modo como se desenvolveu a atuação do Estado no Brasil diante do problema habitacional permite compreender a relação da transferência de gestão da política habitacional para entidades da sociedade civil com a (contra) reforma neoliberal.

---

<sup>29</sup> Kowarick (2009, p. 65-66) aponta a necessidade de refletir sobre experiências de desfragmentação como “a guerra popular na Nicarágua, onde as organizações de bairro tiveram importância fundamental para o triunfo Sandinista, ou os grandes “paros nacionales” que cercaram a cidade de Lima no final da década de 1970, estes também calcados em formas associativas, em moradores espoliados; ou, ainda, as greves na região de São Paulo de 1978 a 1980, nas quais trabalhadores e moradores uniram-se numa síntese de resistência que é, em geral, dissociada pelo cotidiano massacrante de nossas cidades.”.

Como colocado, a falta e a precariedade da habitação no Brasil ganham evidência a partir do processo de industrialização do país, com maior expressão a partir do início do século XX. É neste momento que se intensifica o processo de urbanização, caracterizado pela proliferação dos cortiços, favelas, moradores de rua, entre outras expressões da “questão habitacional”.

Nessa realidade de ampliação das necessidades habitacionais, observa-se um Estado completamente ausente, sendo que até os anos 30 não se registra a existência de políticas públicas voltadas à provisão habitacional. Segundo Ferreira (2009), as únicas intervenções estatais, até então, se davam no sentido de realizar “faxinas” nas cidades, mudando as habitações precárias e indesejadas dos centros urbanos. Estas ações ficaram caracterizadas como políticas “higienistas” e eram lastreadas no urbanismo sanitarista.

Somente a partir da década de 1930, no contexto do Estado Novo, ocorrem as primeiras atuações diretas para tratar o déficit e a precariedade habitacional como um problema que conclama uma ação do Estado. É neste período, que se observam as primeiras construções de conjuntos habitacionais e a disponibilização de recursos para financiamento habitacional. Foram dados, também, os primeiros passos para a adequação do arranjo institucional à demanda, com a previsão da atribuição para os órgãos federais tratarem especificamente da questão.

Como mostra Bonduki (2004), neste momento, fica evidenciada uma atuação estritamente assistencialista por parte do Estado. Não havia uma política pública habitacional de maior amplitude, tratava-se de respostas pontuais<sup>30</sup> à demanda do trabalhador, que necessitava de uma redução do custo da moradia sob seu orçamento. Analisa Ferreira (2009, p. 12) que,

Ao contrário do que ocorrera nos Estados Unidos após a depressão de 1930 e o lançamento do *New Deal*, e na Europa no pós-guerra, onde a expansão industrial deu-se com vistas à estruturação de um mercado de consumo de massa, elevando, portanto, os níveis de renda de toda a população, por aqui estruturou-se o sistema oposto, de “deixe-estar” social, em que a população pobre era relegada ao abandono.

---

<sup>30</sup>A Fundação Casa Popular construiu em todo o país, entre 1946 a 1960, um total de 143 conjuntos residenciais compostos por 16.964 casas.



Alterações significativas no campo da política habitacional são verificadas apenas na década de 60. É no governo militar que, com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), através da Lei Federal n. 4.380, de 21 de agosto de 1964, é intensificada a intervenção do Estado na produção habitacional.

A Lei instituidora do BNH tinha como objetivo a aplicação de recursos na construção de conjuntos habitacionais, tendo em vista a eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações subumanas de habitação. Entretanto, o sistema de financiamento deixou manifestas as deficiências quanto ao acesso por parte das famílias de baixa renda, e quanto à inadequada localização dos conjuntos habitacionais. Como mostra Bonduki (2004), como o programa tinha que fechar a equação entre investir e garantir o retorno do investimento, as moradias ficaram praticamente inacessíveis às famílias mais pobres. Ademais, as construções para as populações de menor renda, estavam situadas em áreas ambientalmente inadequadas, afastadas dos centros comerciais e industriais e destituídas de equipamentos urbanos - locais onde os terrenos eram mais baratos. Como afirma Fagnani (2006, p. 1), o

...real objetivo do Sistema Financeira da Habitação era criar mecanismos de financiamento de longo prazo para a indústria da construção civil – e, como subproduto, legitimar o regime militar junto aos extratos de rendas média e alta. Assim, o SFH jamais foi concebido com o objetivo de construir habitação para pobres.

Os dados de avaliação da atuação do BNH demonstram que ao final de 22 anos, mesmo com o número de 4,8 milhões de unidades habitacionais produzidas, apenas 18% do total de recursos investidos foram direcionados às famílias com menor renda (BOLAFFI, 1986, apud MOREIRA, 2009).

Em meados dos anos 70, foram ensaiados alguns movimentos com o objetivo de implantar uma agenda de reformas do Sistema Financeiro da Habitação visando ampliar o acesso por parte da população de baixa renda e alterando a posição subordinada da questão habitacional no âmbito da estratégia macroeconômica (FAGNANI, 2006). Essa agenda, integrante das luta pela redemocratização do País, obteve maior nível de recepção apenas nos dois primeiros anos do Governo da Nova República (1985-1990), com a ocupação de postos de comando da burocracia federal por setores comprometidos com a agenda de mudanças. Entretanto, essas

alterações foram rápida e abruptamente interrompidas ainda no governo da Nova República:

[...] nos dois últimos anos do Governo da Nova República (1987-1990), a referida agenda de reformas, que vinha sendo construída desde meados dos anos 70, foi definitivamente abandonada. Em seu lugar, optou-se pela inesperada e abrupta extinção do BNH. Esse fato, somado à medidas adicionais que se seguiram a partir de 1987, esvaziou a referida estratégia reformista e contribuiu para que os paradoxos da política habitacional fossem acentuados. [...] Essas medidas representaram o início de um longo período de desmontagem da capacidade de intervenção estatal no setor. (FAGNANI, 2006, p. 02).

A extinção do BNH em 1986 instaura um vácuo no fluxo de investimentos federais na área habitacional e na estrutura do Estado para dar respostas à demandas do setor. Note-se o caso das Companhias de Habitação, estruturas criadas nos estados e municípios para implementar a política habitacional, que foram se desfazendo. Na Bahia tem-se o exemplo da antiga companhia de habitação, a Habitação e Urbanização da Bahia S/A – URBIS, que foi extinta deixando um déficit na estrutura de produção habitacional do Estado.

O período de 1990-2002 é marcante no processo de diminuição da já frágil atuação do Estado na política habitacional. Podendo-se evidenciar uma relação direta deste enjugamento com as restrições macroeconômicas ao financiamento do gasto social engendradas pelo avanço do neoliberalismo.

Já com uma visão mais atrelada à iminente necessidade de preservação das finanças públicas, parte essencial do discurso neoliberal, o Governo Collor de Mello (1990-1992) determina a suspensão, por tempo indeterminado, da concessão de novos empréstimos para a habitação, até a recomposição do Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS). “O financiamento de novas operações ficou suspenso entre 1992 e 1995. Além disso, o Conselho Curador do fundo estabeleceu regras mais rígidas para as novas contratações” (Zamboni, 1991 apud FAGNANI, 2006 p.16).

A redução dos investimentos sociais na habitação permanece nos governos seguintes, destacando-se, também, pela aplicação de fontes onerosas de

financiamento (FGTS e SBPE), em detrimento das não onerosas (OGU)<sup>31</sup>, que permitem o acesso das famílias de mais baixa renda.

Os dados apresentados no trabalho realizado por Zamboni (2004) revelam que, entre 1993 e 2002, a consolidação dos financiamentos habitacionais com recursos provenientes de fontes geridas ou reguladas pelo governo federal (OGU, FGTS e SBPE) totalizou contratações no valor de R\$ 54 bilhões. Desse total, o OGU contribuiu com apenas 4,2% (R\$ 2,2 bilhões); o FGTS com 48,3% (R\$ 26 bilhões); e o SBPE com 47,5% (R\$ 25 bilhões) [...] caráter excludente do financiamento habitacional consolidado fica ainda mais evidente quando analisamos a distribuição desses recursos por faixa de renda das famílias atendidas. Dos R\$ 54 bilhões de financiamentos contratados (1993-2002), 62,3% foram apropriados por famílias com renda superior a dez salários mínimos; 23,1% pelas famílias com renda entre cinco e dez salários mínimos; 5,9% pelas famílias com renda entre três e cinco salários mínimos; e 8,7% pelas famílias com renda inferior a três salários mínimos. (FAGNANI, 2006, p.20 -21).

Mais especificamente sobre o Governo FHC (1995 - 2002), descreve Fagnani (2006) que, apesar de ser possível observar algumas promessas de reformulação da política habitacional, com a criação da Secretaria de Política Urbana (Sepurb), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) e de programas como o Habitar-Brasil (1993), Programa de Financiamento Individual à Moradia (1995), Pró-moradia (1995), Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (2001), Programa de Arrendamento Residencial (2001), prevaleceram o ajuste fiscal e as metas de superávits primários, e de modo correlato, o inexpressivo atendimento à população que não tem condições de pagar o financiamento da casa própria. Como aponta Fagnani (2006, p. 20),

[...] o gasto social federal em habitação popular foi irrisório ante o quadro crônico de necessidades, agravado no período. Mais

---

<sup>31</sup> “as principais fontes de financiamento da política habitacional, cuja gestão ou regulação são feitas pelo governo federal, são os recursos do Orçamento Geral da União (OGU), os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e os recursos depositados nas Cadernetas de Poupança, aplicados no Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE)” ( FAGNANI, 2006, p.20 ) . Em termos gerais, os recursos do OGU financiam os programas voltados às famílias com renda de até três salários mínimos, pois funcionam sem perspectiva de retorno do investimento, enquanto o FGTS financia os programas dirigidos à classe média (mais de três a 12 salários mínimos) e a caderneta de poupança (SBPE) financia as famílias de renda mais elevada, trabalhando com objetivo de recuperar os empréstimos feitos.

especificamente: a utilização de recursos fiscais do Orçamento Geral da União (OGU) para os programas voltados para a população de baixa renda foi absolutamente residual.

Como já discutido, é nos governos Collor e FHC que se intensifica a ofensiva neoliberal no Brasil com o desmonte do Estado e corte de gastos públicos e assim como as políticas sociais não compunham as prioridades do Estado à época, a Política Habitacional, como parte daquela, permaneceu na sua timidez.

Precisamente no governo FHC, dando vazão à reforma gerencial do ministro Bresser Pereira, fomenta-se um modelo de gestão que traz valores e técnicas do setor privado para dentro da administração pública, fortalecendo a terceirização das ações públicas. Os esparsos investimentos na habitação social, basicamente se deram através dos novos braços da política habitacional, representado principalmente por empresas da construção civil.

No modelo de gestão da reforma gerencial o discurso estava na eficiência como meta, com foco em resultado e produtividade. Segundo Saraiva e Tenório (2006) trata-se de uma gestão em que se vê “a pessoa humana como um recurso, um meio a ser calculado segundo a sua utilidade econômica e, portanto, avessa a qualquer processo onde argumentos sociais sejam problematizados”. (p.13). Essa visão, associada ao viés de enxugamento de custos significaram na prática, programas como Programa de Subsídio Habitacional (PSH), que se caracterizou por construir casas populares extremamente pequenas, “parede com parede”<sup>32</sup> e nos terrenos distantes dos centros urbanos.

Na produção estatal da habitação social, observa-se, portanto, um processo de fortalecimento do setor privado, em detrimento da estrutura do Poder Público. Nos programas governamentais de habitação prevalece a lógica na qual o Estado entra com os recursos financeiros e as empresas construtoras contratadas ficam responsáveis pela elaboração dos projetos habitacionais e sua execução. Segue-se, portanto, o que Behring (2003), define como “complexo sócio-empresarial-estatal-financeiro”, fundado no sistema de financiamento das empresas para realização de políticas em que há uma evidente socialização dos custos com a população de baixa renda, e a privatização dos lucros pelo grande empresariado.

---

<sup>32</sup> Expressão comumente utilizada para se referir a casas construídas uma do lado da outra, com apenas as paredes coladas uma na outra.

É possível afirmar que essa mesma lógica tem continuidade no governo Lula (2003-2010) e no governo Dilma (2011 - atual) - mesmo com mudanças significativas em termos de investimentos públicos na habitação — com a criação de programas alternativos a esse modelo e de novos mecanismos de participação dos movimentos sociais de moradia na política habitacional. Neste sentido, o mais valorizado Programa Habitacional destes governos, o Minha Casa Minha Vida - PMCMV, lançado em 2009, segue esta linha de priorização das empresas construtoras nas decisões, conforme decifram Fix e Arantes (2009), em matéria publicada no Jornal Correio da Cidadania:

Uma produção "por oferta" significa que a construtora define o terreno e o projeto, aprova junto aos órgãos competentes e vende integralmente o que produzir para a Caixa Econômica Federal, sem gastos de incorporação imobiliária e comercialização, sem risco de inadimplência dos compradores ou vacância das unidades. O acesso às unidades é definido a partir de listas cadastradas pelas prefeituras.

É possível apontar, neste contexto, que se em um primeiro momento (período ditatorial) o Estado detinha certa parcela de poder para determinar boa parte rumos dos projetos habitacionais, esse quadro de modifica com a desestruturação neoliberal do Estado (pós- ditadura), em que o poder de decisão das empresas construtoras é ampliado. Registra-se, entretanto, que em qualquer destes dois períodos a população beneficiária dos projetos detém limitados mecanismos de influenciar nestes projetos.

Independentemente das nuances que cada programa apresenta, o dado é que os atores beneficiários da política pública não participam do processo de gestão e produção da moradia, e nem mesmo interferem nas decisões sobre como construir e onde construir. Nesta lógica, prevalecem os interesses lucrativos, sendo implantados projetos onde o terreno é mais barato (distante dos centros urbanos); sem “desgastar tempo inútil” para ouvir os anseios e as necessidades dos beneficiários. Questões simbólicas como arborização que muitas vezes fazem parte da identidade de uma localidade<sup>33</sup>, por exemplo, não têm por que fazer parte das

---

<sup>33</sup> Este exemplo faz referência a uma ocupação de sem teto, localizada no município de Salvador-BA denominada pelos ocupantes de “Recanto dos Cajueiros”, em razão dos diversos cajueiros que haviam no local. Com o início da implantação de projeto habitacional pelo Programa Minha Casa Minha Vida, todos os cajueiros foram derrubados, uma vez que o projeto, feito pela empresas, aproveitou ao máximo a capacidade construtiva do terreno.

preocupações de uma construtora. Não por acaso, ao visitarmos conjuntos habitacionais, podemos facilmente reconhecer neles o mesmo arquétipo dos presídios.

Cumprindo observar, que a influência do neoliberalismo no campo habitacional, de modo distinto de outros setores da política social não significou, ao menos inicialmente, o destaque de Organizações da sociedade civil como novos responsáveis pela política. A defesa da participação destas organizações vai se dá justamente por parte dos movimentos de moradia que passam a reivindicar uma maior participação na política habitacional e que veem na autogestão dos projetos habitacionais uma forma de fortalecer a luta social, como será apresentado no tópico seguinte.

Entretanto, o que se pretende resaltar neste momento é que, a participação de organizações da sociedade civil e das comunidades na política habitacional, apesar de ser uma demanda popular que se contrapõe à construção da habitação social pela “via empresarial”, não permite afirmar que ela deixe de ser funcional ao próprio neoliberalismo. Na medida em que essa transferência de gestão se encontra no contexto de reformulação neoliberal do modo de lidar com as sequelas da questão social, ela:

**a- contribui para a deslegitimação e desresponsabilização do Estado** como ente a ser estruturado para protagonizar as políticas de habitação, ao colocar empresas e organizações da sociedade civil como mais eficientes e adequadas para implantar a política habitacional. Afina-se com a percepção liberal de exaltação da esfera privada como capaz de solucionar de modo autônomo o problema das desigualdades sociais e favorece a aceitação da “saída de cena” do Estado, com a entrada de novos atores pretensamente mais eficientes e voluntaristas. Entende Moser (apud CONTI, 2001, p. 3) que,

...a participação da comunidade pode ser promovida para aumentar a legitimidade das estruturas e organizações oficiais "demonstrando sua preocupação com os mais pobres e pode ser promovida como um argumento, de antemão, a respeito da necessidade de formas mais fundamentais de mudança social". Isto enfatizaria o papel do Estado como capacitador, passando despercebida sua retirada da oferta na produção habitacional.

Esse quadro se agrava no caso do Brasil tendo em vista o já reduzido papel histórico do Estado em políticas habitacionais estruturantes capazes de garantir o acesso à moradia digna para os trabalhadores, notadamente os de mais baixa renda.

**b- favorece a focalização e fragmentação do combate ao problema habitacional** em detrimento da universalização, pois a atuação das entidades sem fins lucrativos como gestoras e implementadoras das políticas habitacionais, assim como nas demais políticas sociais, se dá sempre de modo localizado e por períodos determinados, a partir de processos de seleção engendrados pelo Estado. Esse modelo de transferência da gestão mostra-se disfuncional à universalização da ação social do Estado, pois esta exige uma forma de atuação mais sistemática, abrangente e contínua. Trata-se da substituição dos programas nacionais por iniciativas “locais”, que, utilizando as palavras já citadas de Montaño, são “incapazes de dar uma cobertura suficiente e cujo impacto é praticamente nulo quando se trata de grandes contingentes populacionais em situação de pobreza ou ‘exclusão’”;

**c- afina-se com a segmentação das demandas e das organizações sociais de moradia**, uma vez que nos programas, as iniciativas dos projetos são estanques, provenientes de beneficiários e organizações representativas, junto aos órgãos públicos. Como explica Kowarick (2009, p. 63) por meio de uma gestão confinada aos aparelhos de poder a rotina burocrática “atomiza as reivindicações” dos diversos grupos pelos mais diversos serviços, “...canalizam os conflitos das massas urbanas que permanecem numa ilusão de participar de uma cidadania constantemente prometida e escamoteada.”. Ademais, o modelo competitivo dos programas habitacionais faz com que os movimentos de moradia, por meio das entidades de apoio, além de disputarem com entidades desvinculadas das lutas sociais, disputam entre si pelos recursos do Estado;

**d- caminham na direção de fortalecimento do chamado “terceiro setor” com atuação direta na produção de moradias** como novo responsável pela questão social, principalmente pelo fato de que muitas das organizações que trabalham estão distantes da luta e das bases sociais.

**e- deslocam os quadros dos movimentos sociais e lideranças de comunidades beneficiárias para atuarem junto ao Estado**, resolvendo os empecilhos burocráticos ao invés de ampliar o papel de luta e combatividade. Fomenta-se, portanto a criação de entidades com fins únicos de captação de recurso e novas posturas por parte das já existentes. As que detêm um histórico de atuação mais combativa, tendem a deslocar sua atuação não para reivindicar a solução estrutural do problema habitacional, mas a buscar recursos junto ao Estado para solucioná-los em sua expressão mais imediata. Convertem-se então os conflitos por dentro do sistema e não mais “contra” o sistema e “contra” as reformas neoliberais do Estado;

**f- significa a desoneração do capital na resposta à questão da moradia, a partir da utilização do trabalho voluntário e solidário**, algo potencializado com a utilização da mão de obra local para construção das casas. Como os recursos da habitação social são provenientes basicamente de recursos do OGU e do FGTS, ou seja, financiados por toda a sociedade, incluindo o capital, o uso do trabalhador subempregado ou desempregado que doa sua força de trabalho para as atividades sociais, significa diminuir seus custos e permitir menor contribuição por parte do capital. Segundo Conti (2001, p. 4),

Um ponto importante e delicado nesse debate é, como forma de expressão da política neoliberal, o uso da participação das comunidades nos projetos. Tratar-se-ia, por parte dos governos, de desobrigar-se de encargos sociais, gerando uma transferência de responsabilidades às instâncias locais, ao mercado, à sociedade.

Sobre o uso da força de trabalho local em programas de Habitação de Interesse Sociais, Oliveira (2006, p. 12) defende tratar-se de uma forma de atacar o problema da habitação por meio dos pobres trabalhadores ao invés de ampliar a redistribuição de renda no capitalismo. Para o sociólogo, o critério para a pessoa participar de projetos de autogestão é a possibilidade de doar tempo para o trabalho chamado “comunitário”, isso significa que de um lado se privilegia quem está desempregado, logo a universalização deste sistema passaria pela necessidade constante de uma camada de trabalhadores desempregados, de outro, utiliza-se do momento de descanso e lazer dos trabalhadores, implicando no regime de sobretrabalho dos integrantes dos projetos.



**g- coaduna-se com a precarização do trabalhador da área pública,** diante da realidade de substituição do funcionário público estável pela criação de empregos/trabalhos temporários e instáveis, explorando ainda as bandeira do voluntarismo e da solidariedade.

**h- Segue também o discurso de mistificação da participação nas políticas públicas, a partir dos processos de descentralização:** ao tempo em que a descentralização se apresenta como princípio defendido por setores democráticos populares — pois favorece o controle social nos espaços locais — “representam esforços de economia de recurso pela transferência de responsabilidades federais aos Estados e Municípios, produzindo o encolhimento das políticas sociais, reduzindo-as a políticas compensatórias voltadas apenas àqueles que não têm acesso aos serviços privados” (CONTI, 2001, p.04). Caminham também para deslocar a discussão da esfera nacional e para situar o problema da habitação como um problema estritamente local.

O discurso de descentralização e participação popular nas políticas públicas e na gestão passam a ser instrumentalizados no sentido de legitimar a (contra) reforma neoliberal e seu conteúdo de desmonte dos gastos provenientes das políticas sociais. Implementa-se deste modo,

[...] um tipo de descentralização não acompanhado de descentralização de recursos, e que objetiva respaldar-se confirmando políticas municipais supostamente democráticas, e com isso possibilitando o repasse dos poucos recursos aparentemente submetidos a um controle social. Carvalho entende que a causa de tudo isso se deve à exigência de racionalização no uso dos recursos [...] Essa racionalidade imposta tornou-se uma nova forma de modernização que pretende reduzir o Estado, desqualificando-o enquanto promotor de políticas sociais redistribuidoras de renda, reduzindo, drasticamente, os orçamentos dessas políticas e eximindo-o dessa responsabilidade. (CONTI, 2001, p.04).

**i- Formação de uma demanda lucrativa para o capital,** mesmo diante da aparente disputa de recurso com as empresas da construção civil que implementam projetos habitacionais. Como já demonstrado, muitas entidades do chamado “terceiro setor” funcionam como braços de empresas privadas devido a existência de

editais públicos direcionados exclusivamente para aquelas. Torna-se assim um novo espaço de mercado para ampliação e retomada dos lucros capitalistas.

Diante desses aspectos, verifica-se que, de modo correlato à reestruturação neoliberal do modelo de implementação da política social, a política habitacional apesar de colocar como ente principal as empresas construtoras, também tem se utilizado das organizações do chamado terceiro setor. A transferência da gestão e implementação para estas organizações se mostra funcional à ofensiva neoliberal, mesmo tendo relações diretas com as lutas dos movimentos sociais por meio do conceito de autogestão.

Remete-se, assim, ao que Dagnino (2004) entende como uma confluência perversa entre a emergência de um projeto neoliberal (encolhimento das responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil) e os projetos populares que defendem a ampliação dos espaços de decisão da sociedade civil. Segundo a autora (2004) a questão é que ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. No primeiro por ser inerente à demanda de participar das decisões institucionais e no segundo por fazer parte de um processo de transferência das responsabilidades sociais do Estado mínimo.

A tentativa de compreender como se forjam as demandas dos movimentos sociais de moradia pela autogestão dos projetos habitacionais será feita no próximo tópico como forma de perceber se estas demandas colocadas na perspectiva de ampliar a participação e o poder dos trabalhadores sobre o Estado e na sociedade não caminham simplesmente para os objetivos do projeto neoliberal que lhe é antagônico.

#### 4.4 AUTOGESTÃO DOS PROJETOS HABITACIONAIS

Na investigação da origem da inserção do conceito da autogestão na luta pela moradia, pode-se apontar como embrião as formas alternativas de acesso a casa, criadas pelos trabalhadores através da autoconstrução. A autoconstrução que tem como regra um processo individualizado pelas famílias, em determinadas conjunturas transforma-se em processo coletivos. Esse processo pode ser

visualizado em diversas experiências de ocupações (muitas das quais organizadas por movimentos de moradia) em que os moradores, tanto na construção de abrigos provisórios, quanto no momento de construir as casas com materiais permanentes, se utilizam de mecanismos coletivos de construção.

Nesse processo, quando os próprios moradores decidem de maneira coletiva sobre a forma de construir suas moradias pode-se falar da existência de uma forma de autogestão da construção habitacional. Nesta situação, de forma independente do Estado ou, como ocorre em muitas ocupações coletivas, à revelia deste<sup>34</sup>.

Segundo Conti (2001), as primeiras experiências brasileiras em que se aplicam esse conceito de autogestão no processo de produção habitacional datam do começo dos anos 80,

Nestas se colocaram em prática conceitos e ideias que foram trazidos por técnicos envolvidos com a experiência uruguaia das “cooperativas de habitação” — que obtiveram êxito e já contam com mais de trinta anos de duração. A fim de classificar essa forma peculiar de produção habitacional em que processo de produção é gerenciado, total e autonomamente, pelas comunidades, é adotado o termo “autogestão”. (CONTI, 2001, p. 6).

Assim, a aplicação mais clara do conceito de autogestão surge, inicialmente, em projetos habitacionais implementados à margem do poder público. Trata-se de projetos de iniciativa de movimentos sociais de moradia, destacadamente na cidade de São Paulo. Conti (2001) cita como projetos-pilotos os casos das localidades de Vila Nova Cachoeirinha, Recanto da Alegria, AMAI, Vila Comunitária, Conjunto Aventista Fase 1, SAF II e Vale Velho.” (p08). Estas experiências, segundo o autor (2001, p.8) teriam sido

[...] fundamentais para definir e calibrar a proposta de autogestão, servindo, também, como contraprova e demonstração real de que as organizações populares, assessoradas por técnicos autônomos do poder público, eram capazes de administrar todo o processo produtivo.

Como corolário a essa prática surge a concepção de autogestão dos projetos habitacionais, na qual moradores e organizações representativas reivindicam

---

<sup>34</sup> As ocupações coletivas se inserem no contexto de disputa pela terra urbana em que a postura do Estado no Brasil é marcada por repressão e defesa dos interesses da classe proprietária.

recursos públicos para que possam definir coletivamente o processo de construção. Nesse modelo a produção e gestão das moradias são protagonizadas por organizações representativas (sindicatos, cooperativas, associações comunitárias) e os futuros moradores, com recursos repassados pelo Estado.

Em seu sentido originário esta forma de produção da moradia se contrapõe aos modelos tradicionais de construção das casas protagonizadas pelo Estado e empreiteiras ou pelo trabalhador de forma individual. Conforme Bonduki (1992), a autogestão dos projetos habitacionais seria fruto de reivindicações de movimentos de moradia, de um lado, como resultado da crítica à autoconstrução privada pelos trabalhadores de mais baixa renda - de forma espontânea, com recursos próprios, ou com recursos públicos concedidos através de programas específicos -, de outro, em contraposição ao histórico de uma política centralizadora, vertical, de cima para baixo, dos governos em conjunto com empresas da construção civil.

O modelo que podemos definir como “empresarial-tecnocrático” tem como um dos fundamentos de suas críticas, as características dos conjuntos habitacionais, construídos de forma a diminuir custos, no qual se desconsideram as expectativas e a própria história das famílias e comunidades beneficiadas pelos projetos.

Os movimentos sociais preconizam que a autogestão propicia “um modelo de organização em que o relacionamento e as atividades econômicas combinam propriedade e o controle efetivo dos meios de produção, com participação democrática da gestão” (UMP, 2006, p.12). Segundo a União pela Moradia Popular:

A autogestão também tem sido uma bandeira de luta histórica onde os movimentos reivindicam a condução e a gestão dos processos habitacionais pelas próprias comunidades. Entende-se esta prática, já desenvolvida em diversos estados brasileiros, como uma maneira de construir moradias com melhor qualidade e adequada às necessidades daquela comunidade e com custos menores que o mercado. Ao mesmo tempo, é uma maneira de fortalecimento e capacitação para que essas famílias compreendam todo processo que envolve a conquista de seu direito, desde o terreno a ser utilizado, a origem dos recursos, a negociação com os agentes públicos e privados, a forma de produção da moradia. É um processo politizador que além de construir a casa, constrói o cidadão que nela vai morar e que fortalece os laços comunitários para novas lutas. (UMP, 2006, p. 4).

Observa-se que no âmbito da autogestão dos projetos habitacionais dois aspectos ganham peculiar relevância: a participação popular nos processos decisórios da gestão pública e o fomento a um modo de produção da habitação de forma coletiva e horizontalizada.

Neste formato, quem define muitas das questões sobre o tipo de moradia, o local e o material utilizado são a própria população beneficiada e as organizações representativas. Como defende Valarelli (1999), a participação popular teria o condão de potencializar o desenvolvimento e a capacidade dos grupos sociais de tomar decisões, superando a condição histórica de “sujeito passivo” em projetos e políticas públicas.

Acredita-se também que esse formato traz consigo novas relações no próprio processo de produção da moradia, no chamado “canteiro de obras”. Demonstrando alguns aspectos desta inovação, Lopes e Rizek (2005, p. 05) citam as seguintes: “a democratização do saber técnico, as novas relações entre produtor e produto e a organização para a vida coletiva.”.

Por essa via seria possível estabelecer novas maneiras de conceber as relações sociais de trabalho, diferentemente do modelo hierárquico e explorador, engendrado pelas empresas capitalistas.

No canteiro de obras a fragmentação e a hierarquização criam uma “pirâmide” que define o grau de acesso às informações, partindo do mestre capacitado a ler os desenhos até os inúmeros serventes que apenas transportam cargas sem saber de nada. As separações também procuram enfraquecer o poder político dos trabalhadores, através de demissões e transferências frequentes, evitando a formação de identidades em cada equipe de trabalho. (DAGNINO; NOVAES, 2009, p. 8).

Uma forma de produção habitacional, que segundo Maricato (1980, p. 71), pode se fundar “na cooperação entre as pessoas, na troca de favores, nos compromissos familiares, diferenciando-se, portanto, das relações capitalistas de compra e venda da força de trabalho.”.

Com bases nestas perspectivas, as primeiras conquistas mais significativas de recursos públicos para financiar este modelo de produção habitacional ocorrem na cidade de São Paulo na administração de Luísa Erundina (1989-1992). Através do programa de autogestão "recuperou-se conjuntos e concluiu-se cerca de 2.000 casas deixadas em obra na gestão anterior. [...] deu-se início à construção de mais

de 15.000 moradias das quais quase 40% foram concluídas." (CONTI, 2001, p12). Com recursos do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações Subnormais (FUNASP-Comunitário) foram produzidas seis mil moradias em quatro anos.

Segundo Conti (2001, p. 12), outra experiência de destaque se deu em Minas Gerais, iniciada em Ipatinga nos anos 90, passando por três administrações do Partido dos Trabalhadores (PT) e que serviu de ponte para implementar o sistema também na capital mineira, na administração petista de Patrus Ananias (1993-1996).

São essas iniciativas esparsas que concedem as bases para inserção deste modelo como política pública de caráter nacional. Demandas estas que terão maior projeção na esfera federal apenas a partir de 2004 com a criação pelo Ministério das Cidades, dos programas "Crédito Solidário" (criado em 2004), o "Ação de produção social da moradia" (criado em 2008), e o "Minha casa minha vida - entidades" (criado em 2009). Os três programas oferecem a possibilidade de cooperativas e associações comunitárias serem proponentes de projetos, conforme determina a instrução normativa do Programa Credito Solidário:

[...] o programa tem como objetivo o financiamento habitacional a famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada e as famílias organizadas de forma associativa com renda bruta mensal de até R\$ 1.125,00. (BRASIL, 2009).

É importante registrar que essas iniciativas comparativamente com o modelo empresarial-tecnocrático ainda demonstram-se bastante tímidas também no governo Lula e Dilma. Para tanto basta observar o caso do Programa Minha Casa Minha vida, que absorveu a quase totalidade dos recursos federais da habitação, destinou apenas 3% destes para acesso por meio das "entidades sem fins lucrativos".

Observa-se que estes programas surgiram a partir dos movimentos sociais, num contexto de crítica ao Estado centralizador e a aspectos das relações sociais características do capitalismo. Entretanto não é possível fazer uma vinculação direta com a autogestão forjada na luta histórica dos trabalhadores. Para tanto, seria necessário superar, de um lado, as distorções relacionadas à participação popular nos processos decisórios e ao modo de produção da habitação de forma coletiva e horizontalizada, defendidas nos processos originários da luta pela moradia no Brasil, e, de outro lado, inserir componentes da autogestão em seu sentido de radicalização

da democracia política e econômica. Numa tentativa de aproximar do campo da autogestão dos projetos habitacionais com a autogestão dos trabalhadores em seu sentido radical e estrutural, chegou-se aos seguintes aspectos:

**a - compreensão da autogestão dos projetos habitacionais como contraponto ao poder das empreiteiras na produção da habitação popular.** Como declara Arantes (apud Oliveira, 2006) esse modelo não é hegemônico na política habitacional, e isso não é por acaso. A justificativa para isso não ter ocorrido é o poder das empreiteiras. Isso também tem de ser enfrentado. Para ele é necessário “discutir esse modelo no campo do problema da habitação, do problema da construção civil e das lutas dos movimentos populares e do poder das empreiteiras” (ARANTES, apud Oliveira, 2006, p.22). É possível observar na história das políticas habitacionais o poder das empreiteiras na produção da habitação social, algo que é potencializado no contexto de diminuição do Estado no pós-ditadura. A lógica das empreiteiras está fundada estritamente no lucro o que se contrapõe diretamente às funções públicas que devem ter como fim último e prioritário o bem-estar social.

**b - percepção da autogestão dos projetos habitacionais como contraponto à gestão tecnocrata:** No discurso que defende essa forma de gestão acredita-se que os rumos da administração pública e as políticas implementadas devem ser tratadas por profissionais especializados nas esferas de gabinete. A história, as expectativas e os desejos dos moradores não são levados em conta.

**c - associação da autogestão dos projetos habitacionais com o compartilhamento do Poder do Estado com a camada da população excluída do acesso à moradia, sobre os rumos da Política Habitacional:** Um dos significados da participação popular, que se consolida a partir dos movimentos sociais no Brasil dos anos setenta e oitenta é o da participação da classe trabalhadora na definição das políticas públicas em detrimento da concentração do poder seja com as classes dominantes seja com a burocracia estatal. Não se trata simplesmente de questionar o Estado como gestor da coisa pública, mas também de colocar o trabalhador no papel direto de definição das políticas e dos investimentos.

Ademais, como defende Dagnino (2004), é cogente transpor o conceito neoliberal que associa a participação com o terreno privado da moral, à forma individualizada de tratar a desigualdade social e a pobreza, em que se espera da sociedade civil funções de execução de ações que seriam feitas através de políticas públicas. Deve-se pensar na participação como conceito montado historicamente nas lutas sociais, como coletivização dos debates e compartilhamento do poder de decisão das políticas públicas. Para a autora (2004), são as demandas de participação a causa de uma crescente mudança que se opõe aos velhos padrões da política clientelista, elitista e autoritária, gerando a exigência de transparência e respeitabilidade nas ações governamentais.

**d - a autogestão dos projetos habitacionais atrelada à luta pelo espaço urbano, propiciada pelas ocupações coletivas:** Trata-se de contraponto ao contexto de segregação socioespacial das cidades e às políticas de expulsão destas populações das áreas centrais. A autogestão pode permitir maior intervenção sobre os locais onde serão construídas as casas, propiciando a manutenção nos espaços originários das ocupações coletivas onde se iniciam muitos processos de coletivização, articulação dos trabalhadores e formação de consciência de classe. Espaço onde, nas palavras de Pechman e Ribeiro (1983), se dá a “concentração de energia política”.

**e- a autogestão dos projetos habitacionais em articulação e não em contraponto às políticas habitacionais e urbanas mais estruturantes.** Nesse sentido, a autogestão deve ser defendida no contexto das lutas por intervenções estruturantes do Estado para atender as necessidades habitacionais dos trabalhadores, notadamente os de mais baixa renda. Do mesmo modo, integrada com as demandas por uma mudança radical nos rumos do desenvolvimento urbano, que exigem uma atuação direta do Estado no sentido de conter o processo de marginalização e segregação socioespacial propiciadas pelo mercado imobiliário. Ou seja, a autogestão como meio de fortalecer a luta dos trabalhadores não pode estar afinada com as bandeiras neoliberais de ausência e desresponsabilização do Estado, de redução dos investimentos sociais na habitação e de permissividades diante da concentração e especulação fundiária.



**f- autogestão dos projetos habitacionais deve estar no mesmo passo da estruturação do Estado:** No sentido da sintonia entre autogestão dos projetos habitacionais e a autogestão forjada na luta histórica dos trabalhadores torna-se incongruente a defesa de um Estado desestruturado. A defesa de um Estado não autoritário e centralizador não pode ser confundida com a sua diminuição. Em verdade, um Estado forte além de essencial para garantia dos direitos sociais permite um funcionamento mais eficiente da própria autogestão, pois permite o acesso a mais recursos humanos, materiais e financeiros para este tipo de produção. Neste sentido, pertinente citar o caso do programa Missão habitação criado no Governo Hugo Chávez na Venezuela, em que a presença do Estado no setor de aço e demais insumos da construção civil permitiram o acesso mais fácil e com menores custos para a produção da habitação popular.

**g- autogestão dos projetos habitacionais em sintonia com a mudança das bases do capitalismo, mas percebendo-se a importância de conquistas sociais, mesmo em sua ambiguidade.** Como citou Ferreira (2009, p. 12), no Brasil estruturou-se, diferentemente dos países centrais, um Estado de “deixe-estar” social, em que a população pobre era relegada ao abandono.”. Apesar da percepção de que o atendimento das demandas dessa população são também funcionais ao próprio capitalismo elas são conquistas históricas que precisam ser preservadas e ampliadas. Portanto não deve a demanda por autogestão ser pensada e aplicada em dissonância com a formação de um Estado provedor do mínimo social, mas tendo em conta os avanços que ele significa na nossa formação social, bem como os limites em termos de superação da dominação de classe.

**h - autogestão dos projetos habitacionais tendo como atores os movimentos sociais de moradia combativos e articulados à luta anticapitalista, entidades históricas de apoio à luta popular e os moradores.** O financiamento público de iniciativas que articulam agentes combativos e alinhados com as lutas anticapitalistas podem favorecer os processos de fortalecimento destas organizações e ampliar sua inserção junto aos trabalhadores “sem-teto”. A presença desse tipo de organização pode contribuir também para a superação da segmentação propiciada pela localização dos projetos habitacionais, uma vez que estes ocorrem em locais determinados, com um conjunto de pessoas específicas.

Nesse particular, cumpre pensar na relação dos movimentos urbanos e de moradia com os movimentos centrados no trabalho (sindicatos) e com os movimentos sem-terra, diante da relação do problema habitacional e urbano com o modelo de desenvolvimento excludente no campo e com a desigualdade de renda gerada na economia fundada no desemprego estrutural e nos baixos valores pagos aos trabalhadores em geral.

**i- Vinculação dos movimentos sociais aos programas e projetos em contraponto à tendência de despolitização do processo de autoprodução da moradia:** Ponto importante está o fato de que a participação dos movimentos sociais de moradia não são uma condicionante para os programas habitacionais. Na verdade, a própria participação dos movimentos sociais de moradia passaram a ser questionadas em diversos projetos, passando a ser defendidas apenas a relação entre Estado, ONG e comunidade.

**j - colocada não como alternativa de diminuição de custos da política habitacional a partir da exploração dos trabalhadores desempregados e do sobretrabalho,** mas mediante a remuneração adequada dos trabalhadores envolvidos nos projetos, sejam os moradores, sejam os assessores técnicos das entidades de apoio.

**l- Autogestão dos projetos habitacionais observada a necessidade de superar os processos recorrentes de cooptação e retirada do poder de autogoverno dos movimentos sociais.** Esse ponto é realçado já nas primeiras experiências de autogestão dos projetos habitacionais. Como mostra a análise de Conti (2001, p. 14) da experiência do governo petista da cidade de Ipatinga, permite observar a existência de processos de cooptação dos movimentos sociais<sup>35</sup> e a retirada da autonomia de decisão por parte destes:

[...] o estudo da experiência mineira de Ipatinga, resultou claro o fato de que a autogestão, mesmo que promovida por parte de uma administração de esquerda, pode tornar-se um instrumento de cooptação dos movimentos habitacionais, desenvolvendo uma prática que tem muito a ver com a

---

<sup>35</sup> Entendida como processo de apaziguamento dos movimentos sociais por meio de concessão dos benefícios ou de criação de relação de dependência.

proposição de uma forma de neopopulismo. Se a distorção dessa prática aconteceu de forma consciente ou não, ou devido à ação isolada de poucos, não é dado saber, mas parece bastante claro que isso representa um perigo no desenvolvimento da autogestão, especialmente quando ela se torna freqüente por sua institucionalização ao longo de um tempo relativamente longo, e quando é implementada por agentes que não se reciclam internamente [...] Esses procedimentos tornam-se uma maneira indireta de controle, como, por exemplo, é o caso do “cadastramento obrigatório” no órgão público, que traz, de fato, a seleção dos técnicos participantes e a limitação no número das assessorias.

Deve-se ainda, ter como base que se as ações de autogestão da produção estiverem fundadas em perspectivas isoladas e fragmentadas das lutas dos trabalhadores contra o capitalismo, não será possível a materialização do vínculo com a autogestão enquanto projeto de sociedade para além da sociedade dividida em classe e para além do próprio neoliberalismo. Para tanto, essas experiências precisam ser visualizadas como meio para uma luta maior pela autogestão em sua concepção de autogoverno e controle da produção pelos trabalhadores.

Tendo esse norte que permite olhar a autogestão da produção habitacional para além de sua instrumentalidade neoliberal, ou seja, com pontos de consonância com o fortalecimento da luta histórica dos trabalhadores no capitalismo, torna-se possível a análise da iniciativa de transferência de gestão da produção habitacional para entidades da sociedade civil por parte do estado da Bahia no âmbito da dicotomia entre autogestão e transferência neoliberal da responsabilidade do Estado.

## **5. CAPÍTULO IV: ANÁLISE DO EDITAL DE CHAMADA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA E DO PROJETO DE MARAGOGIPE**

O edital, e no seu âmbito o projeto de Maragogipe, se mostraram pertinentes para a presente análise por deter componentes de um processo de transferência de responsabilidades do Estado para entidades sem fins lucrativos na implementação da política habitacional.

As investigações e formulações elaboradas permitiram a sistematização de um quadro com horizontes qualitativos, capaz de representar parte da dicotomia em que se insere a autogestão dos projetos habitacionais. Esse quadro servirá como instrumental de análise da chamada pública e do projeto de Maragogipe, observando-se pontos de funcionalidade com a ofensiva neoliberal e/ou com o projeto político da autogestão emanado na história de luta dos trabalhadores. Tem-se em conta também a importância do estudo do edital e das organizações e sujeitos envolvidos como forma de ampliar a percepção da dicotomia a partir de um caso específico.

Para tanto, inicialmente foi feita uma descrição e sistematização de como se deu o processo da chamada pública, desde a formulação do edital até os liames estabelecidos na implementação do projeto, e levantadas informações sobre as instâncias envolvidas no projeto. Para isso foram utilizadas as entrevistas e os documentos coletados na internet e no processo administrativo licitatório<sup>36</sup>.

Contribuíram para a análise, as entrevistas realizadas com integrantes do governo do Estado que participaram da elaboração e desenvolvimento do processo do edital, integrante da entidade contratada para gerir o projeto, uma liderança da comunidade beneficiada com o projeto e uma liderança do Movimento Sem Teto da Bahia (MSTB). Esta, que apesar de não estar diretamente envolvido com o Edital, faz parte uma organização com vasto histórico de lutas pela moradia na Bahia e que se destaca pela sua postura combativa diante do Estado e na sociedade. A identidade dos entrevistados foi preservada por opção do pesquisador, sendo os integrantes da coordenação de projetos especiais do Estado, que trabalharam no

---

<sup>36</sup> Cumpre registrar que os documentos da chamada pública são de domínio público e livre acesso, em razão do princípio da publicidade dos atos administrativos.

processo de elaboração e acompanhamento do edital, denominados de “Estado 1” e “Estado 2”, uma das lideranças das comunidades de Girau Grande e Tabatinga, referida como “Liderança local”, o integrante do MSTB, como “Liderança MSTB”, e o integrante da entidade contratada como “Integrante Prodesul”.

## 5.1 HORIZONTES QUALITATIVOS DA ANÁLISE

Foram elaborados dois quadros em planos distintos. O primeiro quadro, em nível mais abrangente, teve como finalidade destacar elementos que permitem encontrar diferenças entre a transferência neoliberal do Estado das responsabilidades pela política social e a autogestão como conceito forjado na luta dos trabalhadores.

O segundo quadro, que servirá mais diretamente à análise, tenta trazer esta tensão para o plano da política habitacional, observando-a como parte da “questão da moradia”, mas sem deixar de percebê-la inserida na chamada “questão social” e, mais especificamente, como campo próprio da política social. Diante disso, buscou-se apontar divergências entre a autogestão dos projetos habitacionais (em sua relação com o conceito de autogestão forjado na luta dos trabalhadores) e a transferência das políticas habitacionais para o terceiro setor (como parte da estratégia neoliberal).

### **Quadro I- Horizontes de análise qualitativos no campo da política social.**

<b><i>Autogestão da política social forjada na luta dos trabalhadores</i></b>	<b><i>Transferência neoliberal do Estado nas políticas sociais</i></b>
<i>incorpora pauta de superação das relações de produção capitalista</i>	<i>Parte da estratégia de legitimação e contenção das crises capitalista dos anos 80.</i>

<i>Visa fortalecer organizações de trabalhadores combativas</i>	<i>Visa fomentar organização pacifistas e desarticuladas de lutas anticapitalistas</i>
<i>Concepção de ampliação da influência das organizações de trabalhadores no Estado, visando sua radicalização democrática.</i>	<i>Vincula-se à manutenção da institucionalidade burguesa e do seu sistema representativo</i>
<i>Relação de luta e negociação junto ao Estado.</i>	<i>Fomento a relações de parceria entre Estado e organizações provenientes da sociedade civil</i>
<i>Reconhecimento das conquistas sociais históricas do Estado Social, com percepção de suas limitações e ambiguidades</i>	<i>Transferência de gestão como forma de diminuir gastos sociais, protagonismo do Estado e desmonte das políticas sociais</i>
<i>Percepção da sociedade civil como espaço contraditório, de luta e confronto</i>	<i>Ideologização da sociedade civil como corpo homogêneo, sem divisão de classe, em busca do bem comum</i>
<i>Reconhecimento das entidades de apoio com histórico de relação com os movimentos sociais</i>	<i>Ideologização do terceiro setor como espaço formado por organizações com uma perspectiva única</i>

**Quadro II- Horizontes de análise qualitativos no campo da habitação.**

	<b><i>Autogestão dos projetos habitacionais (em consonância com o conceito de autogestão forjado na luta dos trabalhadores)</i></b>	<b><i>Transferência dos projetos habitacionais do Estado para entidades do terceiro setor (como parte da estratégia neoliberal)</i></b>
<b>Aspectos</b>		
<b><i>Modelo de produção das moradias populares na Política de Habitação</i></b>	<i>Modelo que privilegia qualidade das habitações, desejos e expectativas dos beneficiários</i>	<i>Modelo que atende interesse lucrativo do capital, por meio de empresas ou entidades do terceiro setor.</i>
<b><i>Tipo de Assessoria</i></b>	<i>Defesa do papel das entidades de apoio afinadas com a luta dos trabalhadores</i>	<i>Defesa do papel das empresas, e ONGs tidas como mais pacíficas e eficientes na prestação dos serviços públicos</i>
<b><i>Conteúdo da Participação</i></b>	<i>Associada com o compartilhamento das decisões do Estado sobre os rumos da Política Habitacional com a classe trabalhadora</i>	<i>Participação em seu sentido místico, a partir dos processos de descentralização que fomentam a diminuição das negociações em esfera nacional e colocam a sociedade civil como um todo sem divisões fundamentais de interesses provenientes das lutas de classe.</i>
<b><i>Vinculação com luta históricas dos trabalhadores</i></b>	<i>Arelada à luta pelo espaço urbano, propiciadas, entre outras, pelas ocupações coletivas.</i>	<i>Desvinculada dos processos de luta e resistência dos trabalhadores no espaço urbano.</i>

<p><b>Atores dos projetos habitacionais</b></p>	<p><i>Tendo como atores os movimentos sociais de moradia combativos e articulados à luta anticapitalista, entidades históricas de apoio à luta popular e os moradores, como politizar o processo de autoprodução da moradia e desfragmentar as lutas sociais.</i></p>	<p><i>Visando deslegitimar movimentos sociais mais combativos, e formar nova demanda lucrativa para o capital, com entidades que seguem a cartilha neoliberal do “terceiro setor” e funcionam, muitas vezes, como braços de empresas privadas.</i></p>
<p><b>Estruturação do Estado</b></p>	<p><i>De modo correlato com o fortalecimento da face social do Estado, como estratégia de fortalecimento do seu papel e responsabilidade pelas sequelas da “questão social”</i></p>	<p><i>Visando diminuir a força do Estado, com precarização do funcionalismo público e dos recursos financeiros e materiais.</i></p>
<p><b>Responsabilidade do Estado pelas sequelas da questão da moradia</b></p>	<p><i>Autogestão dos projetos, mas sem excluir a importância das conquistas sociais e do papel do Estado como responsável pelas políticas Habitacionais.</i></p>	<p><i>Visando desoneração do capital, com diminuição dos gastos sociais do Estado e transferência de responsabilidade para o trabalhador.</i></p>
<p><b>Uso da mão de obra local</b></p>	<p><i>Colocada não como alternativa de diminuição de custos da política habitacional a partir da exploração dos trabalhadores desempregados e do sobretrabalho, mas como meio de luta pela moradia e forma de ampliar consciência e solidariedade de classe</i></p>	<p><i>Pensada como forma de diminuir custos da política habitacional com a exploração da mão de obra local</i></p>



<p><b>Universalização das repostas do Estado às sequelas da questão da moradia</b></p>	<p><i>Autogestão dos projetos de forma articulada com a defesa de políticas habitacionais e urbanas mais estruturantes, capazes de alterar significativamente a situação de precariedade das moradias populares.</i></p>	<p><i>Políticas habitacionais implementadas de forma focalizada e localizada, sem repostas mais reais no combate ao déficit habitacional e à inadequação das moradias populares</i></p>
<p><b>Compreensão dos problemas habitacionais</b></p>	<p><i>Visão estrutural e histórica do problema habitacional, como reflexo das desigualdades sociais inerentes ao desenvolvimento do capitalismo</i></p>	<p><i>Compreensão isolada, como fruto da incapacidade do trabalhador de criar alternativas de renda para aquisição da moradia</i></p>
<p><b>Relação Estado x Movimentos sociais</b></p>	<p><i>Observada a necessidade de garantir autonomia e independência nas negociações com Estado.</i></p>	<p><i>Visando diminuir a autonomia e combatividade dos movimentos sociais por meio do repasse de recursos de forma condicionada à mudanças de postura na relação com o Estado</i></p>

## 5.2 DESCRIÇÃO DA CHAMADA PÚBLICA

A Chamada Pública foi lançada em 2010 pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR) e pela Companhia de Desenvolvimento Urbano (CONDER)<sup>37</sup> com recursos do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social. O edital se destinou à contratação de entidades sem fins lucrativos para produção de moradia em comunidades tradicionais do Estado da Bahia. Nos termos do edital, os objetivos seriam os seguintes:

<sup>37</sup> Órgão da Administração indireta vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano.

Desenvolvimento de ações habitacionais por entidades de direito privado sem fins lucrativos, em comunidades tradicionais, no Estado da Bahia, por meio da **construção de moradias**, com capacitação em construção civil de moradores e lideranças locais e elaboração de material para divulgação das ações. A execução de ações vinculadas à construção das unidades habitacionais implicará, obrigatoriamente, na elaboração e realização de projetos de **trabalho social**, uma vez que a participação social é um pressuposto metodológico das ações. Esta deverá ocorrer durante todo o período de efetivação das propostas, através de reuniões, oficinas, cursos, definições de estratégias de intervenção, nos diversos temas, tendo como intuito conhecer os anseios e necessidades habitacionais da população e atendê-los. A capacitação de moradores e de lideranças locais em planejamento, gestão e execução de obras habitacionais, bem como a produção de material de informação e divulgação relativo às atividades empreendidas estão também entre as ações previstas (BAHIA, 2010, p 02) (ANEXO I).

A Lei nº 11.041/2007, que institui a Política Estadual de Habitação de Interesse Social - PEHIS é utilizada como principal embasamento legal e um dos motivadores do lançamento da chamada pública (BAHIA, 2010a) (ANEXO II). A Lei coloca como objetivo a ser buscado pelo Estado da Bahia a viabilização de “...programas e projetos direcionados ao atendimento habitacional das comunidades tradicionais e da população de baixa renda, urbana ou rural” (art. 3º, III, Lei 11.041/07). Apresenta como princípio a “descentralização da PEHIS para os Municípios, territórios de identidade, consórcios públicos de habitação e entidades da sociedade civil organizada com atuação na área habitacional” (art. 4º, VII, Lei 11.041/07).

Conforme o edital de 2010 (BAHIA, 2010), às entidades contratadas incumbia, além da produção da moradia, a promoção de ações de capacitação de moradores e de lideranças locais em planejamento, gestão e execução de obras habitacionais e o desenvolvimento de trabalhos sociais com os beneficiários. Devendo-se seguir as seguintes diretrizes gerais:

- a) atendimento às mulheres responsáveis pelo domicílio, aos idosos, aos portadores de deficiência e às etnias em situação de vulnerabilidade social, na forma da legislação em vigor;
- b) promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias, agregando-se às obras e serviços a execução de trabalho técnico-social;

- c) contribuição das famílias beneficiadas, de forma que cada família contribua, dentro de suas possibilidades, com a viabilização da sua moradia;
- d) manutenção do homem no campo, vez que se trata de intervenções em áreas rurais;
- e) atendimento à população com problemas de coabitação familiar;
- f) atendimento às normas de preservação ambiental, eliminando ou mitigando os impactos ambientais negativos na área objeto de intervenção e seu respectivo entorno;
- g) substituição de habitações precárias (precariedade oriunda do material utilizado na edificação, de processo construtivo inadequado, mau estado de conservação, etc.), em situações de instabilidade, insalubridade ou risco;
- h) segurança, salubridade e qualidade da edificação;
- i) previsão de ampliação da unidade habitacional e método construtivo que permita a execução desta ampliação com facilidade;
- j) compatibilidade do projeto com as características regionais, locais, climáticas e culturais da área;
- k) adequação, quando for o caso, às necessidades dos portadores de deficiências e idosos;
- l) adoção de soluções técnicas que eliminem barreiras arquitetônicas e urbanísticas, visando garantir a acessibilidade;
- m) adoção de materiais e/ou processos construtivos não convencionais, desde que tenham sua qualidade comprovada, e que sejam compatíveis com as características ambientais e com as tradições, hábitos e costumes das comunidades em cada local.

A produção da moradia deveria ocorrer com a utilização de mão de obra local, por meio do regime de autoconstrução pelo morador ou em regime de mutirão, sendo prevista a ajuda de custo para transporte e alimentação no valor de R\$ 2.500 reais (dois mil e quinhentos reais) por família beneficiada. (BAHIA, 2010, p. 8).

Para participação na chamada pública as entidades, além de instituições privadas brasileiras sem fins lucrativos, deveriam possuir no mínimo 36 (trinta e seis) meses de existência legal, atribuições estatutárias ou regimentais compatíveis e ser uma entidade comunitária do local de implantação do projeto, ou indicada pela comunidade atendida.

O conceito de entidades comunitárias locais utilizado neste edital se refere a organizações criadas pelos próprios moradores da localidade, como associações ou cooperativas. Já as entidades indicadas poderiam ser qualquer entidade sem fins lucrativos que recebessem a anuência da comunidade. Foram delimitadas um conjunto de comunidades a serem beneficiadas com quantidades pré-determinadas de moradias, conforme o quadro a seguir:

<b>Lote Nº.</b>	<b>Município</b>	<b>Comunidade(s)</b>	<b>Nº. de Unidades / Famílias</b>
<b>01</b>	Seabra	Agreste – Quilombola	25
		Capão das Gamelas – Quilombola	30
		Vazante – Quilombola	05
		Vão das Palmeiras – Quilombola	53
	Lapão	Lagoa do Galdêncio – Quilombola	50
		<b>TOTAL do Lote</b>	<b>163</b>
<b>02</b>	Maragogipe	Giral Grande – Quilombola	19
		Tabatinga – Quilombola	25
		<b>TOTAL do Lote</b>	<b>44</b>
<b>03</b>	Itacaré	Fojo – Quilombola	35
		João Rodrigues – Quilombola	35
		<b>TOTAL do Lote</b>	<b>70</b>
<b>04</b>	Campo Formoso	São Tomé – Quilombola	70
		<b>TOTAL do Lote</b>	<b>70</b>
<b>05</b>	Santa Cruz de Cabrália	Área Agrícola Pataxó	32
		Terra Indígena Coroa Vermelha	68
		<b>TOTAL do Lote</b>	<b>100</b>
<b>06</b>	Porto Seguro	Aldeia Velha – Indígena Pataxó	120
		<b>TOTAL do Lote</b>	<b>120</b>
<b>07</b>	Porto Seguro	Aldeia Barra Velha – Indígena Pataxó	110
		<b>TOTAL do Lote</b>	<b>110</b>
<b>08</b>	Porto Seguro	Aldeia Imbiriba – Indígena Pataxó	12
		Córrego da Cassiana – Indígena Pataxó	42
		Aldeia Meio da Mata – Indígena Pataxó	50
		<b>TOTAL do Lote</b>	<b>104</b>
<b>09</b>	Porto Seguro	Aldeia Boca da Mata – Indígena Pataxó	100

		<b>TOTAL do Lote</b>	<b>100</b>
<b>10</b>	Porto Seguro	Aldeia Pé do Monte – Indígena Pataxó	22
		Aldeia Guaxuma – Indígena Pataxó	50
		<b>TOTAL do Lote</b>	<b>72</b>
<b>11</b>	Itamaraju	Aldeia Trevo do Parque – Indígena Pataxó	51
		Prado	
	Aldeia Craveiro – Indígena Pataxó	12	
	Aldeia Corumbauzinho – Indígena Pataxó	50	
		<b>TOTAL do Lote</b>	<b>113</b>
<b>12</b>	Glória	Comunidade Indígena Pankararé	35
		Comunidade Indígena Kantaruré	10
		Comunidade Indígena Xucuru-Kariri	05
		<b>TOTAL do Lote</b>	<b>50</b>
<b>13</b>	Banzaê	Comunidade Indígena Kiriri de Mirandela	100
		Comunidade Indígena Kiriri de Araçá	100
		Aldeia Fazenda Sítio Banzaê – Indígena Tuxá	30
		<b>TOTAL do Lote</b>	<b>230</b>
<b>14</b>	Pilão Arcado	Pedreira – Comunidade Pesqueira	26
		Passagem – Comunidade Pesqueira	27
	Casa Nova	Riacho Grande – Comunidade Pesqueira	24
		Umbuzeiro – Comunidade Pesqueira	07
		Casa Nova – Comunidade Pesqueira	29
	Sento Sé	Aldeia Sento Sé – Comunidade Pesqueira	36
		Itapera – Comunidade Pesqueira	05
		<b>TOTAL do Lote</b>	<b>154</b>
<b>TOTAL GERAL</b>			<b>1500</b>

*Tabela com lista das comunidades beneficiadas (BAHIA, 2010, p. 4).*

Todas essas comunidades se autorreconhecem como tradicionais e apresentam certificação concedida pelos órgãos competentes. O conceito de comunidades tradicionais, conforme documento de justificativa da proposta (BAHIA, 2010a), segue a definição presente no art.2º, inciso III da Lei Estadual nº 11.041/2008:

[...] aquelas comunidades ou grupos humanos organizados por gerações sucessivas e que se reconhecem como tais, localizados em área urbana ou rural, de forma permanente ou temporária, cujos meios de vida e de reprodução física e cultural mantêm preservadas as especificidades de seus usos, costumes, tradições, cultura, lazer, memórias, organização e instituições sociais, bem como formas de morar, tais como as populações indígenas, quilombolas, de terreiro, ribeirinhas.

A definição das comunidades beneficiadas, segundo o referido documento, se deu em razão da grande precariedade existente no que diz respeito não só às habitações em si, como também às condições gerais de habitabilidade. Pode-se

acrescentar, contudo, que esta definição resultou de demandas e reivindicações das comunidades e organizações junto ao Estado, como poderá ser visto adiante.

As entidades deveriam apresentar os projetos sociais e construtivos para cada lote, não podendo ultrapassar o número máximo de três lotes, respeitado ainda o limite de 300 (trezentas) unidades por entidade (BAHIA, 2010, p. 5).

A seleção foi fundamentada basicamente na avaliação do perfil da entidade, nas experiências da equipe de trabalho e nas propostas técnicas apresentadas. Os critérios envolviam desde questões técnicas da elaboração dos planos de trabalho social e projetos arquitetônicos, até o grau de envolvimento da entidade com a comunidade e o nível de participação desta na condução do projeto. No edital (BAHIA, 2010, p. 18-19), consta o seguinte quadro, com os critérios de avaliação da instituição e da proposta:

Nº. do Lote	Municípios	Entidade
<b>Quadro 1 – Critérios de Avaliação da Instituição Proponente</b>		
Critério de avaliação	PONTUAÇÃO OBTIDA	PONTUAÇÃO MÁXIMA
1. Maior tempo de existência da instituição, mensurado em anos ou fração, comprovado pela data de registro de sua ata de constituição;		1.5
2. Maior experiência na área de produção habitacional, mensurada pelo número de projetos de promoção habitacional em que a instituição esteve envolvida, incluindo projetos em fase de realização;		2.0
3. Experiência em processos de autogestão, mobilização ou organização comunitária ou execução de trabalho social, mensurada pelo número de projetos com este tipo de abordagem que esteve envolvida, incluindo projetos em fase de realização;		1.5
4. Experiência e qualificação dos profissionais indicados pela instituição, em projetos habitacionais de interesse social, ou urbanização de assentamentos precários, mediante apresentação de listagem e currículos dos profissionais, acompanhada de declaração de cada um deles autorizando a indicação para o projeto.		2.0
5. Vinculação com a comunidade beneficiária, se entidade representativa dos moradores beneficiários.		3.0
<b>Total avaliação da Instituição e da Equipe indicada - NI</b>		
<b>Quadro 2 – Critérios de Avaliação da Proposta Técnica</b>		
Critério de avaliação	PONTUAÇÃO OBTIDA	PONTUAÇÃO MÁXIMA
1. Clareza e nível de apresentação do Plano de Trabalho, destacando a descrição das etapas e atividades e a metodologia de execução das unidades com capacitação em construção civil.		2.0
2. Nível de detalhamento e adequação orçamentária da proposta.		2.0

3. Clareza e nível de adequação do projeto técnico-social à realidade das comunidades.		2.0
4. Qualidade e adequação dos projetos Técnico-constructivos das moradias, considerada a realidade cultural das comunidades beneficiárias.		2.0
5. Qualidade e adequação dos projetos Técnico-constructivos das moradias, considerada as condições físico-ambientais existentes (clima, vegetação) e a utilização sustentável dos materiais de construção disponíveis nos locais.		2.0
<b>Total avaliação da Proposta Técnica - NPT</b>		2.0
<b>NOTA TÉCNICA FINAL - NTF = (NI + NPT) / 2</b>		

*Tabela com critérios de seleção do edital (BAHIA, 2010b). (ANEXO III).*

Em caso de empate entre entidades, os critérios a serem utilizados seriam maior valor da contrapartida e “projeto que tenha integração com outros investimentos em comunidades de populações tradicionais.” (BAHIA, 2010, p.10).

Após aprovação e seleção das propostas, por uma comissão especial formada por técnicos integrantes da Superintendência de Habitação da SEDUR e da CONDER (nomeados por portaria) se classificaram,

[...] a Agência para a Promoção do desenvolvimento sustentado prodesul lotes 01, 02 e 03, com nota 5,0 (cinco vírgula zero) pontos; Cooperativa de Habitação, produção e serviços da reserva indígena pataxó lote 05: Ntf: 5, 6 (cinco vírgula seis) pontos; Grin 9, lotes 06 e 07: Ntf: 5,0 (cinco vírgula zero) pontos. (BAHIA, 2010c) (ANEXO IV).

Apenas essas três entidades atingiram a nota mínima de classificação, correspondente 5,0 (cinco) pontos. Deste modo, do total de quatorze lotes, foram contemplados cinco no referido edital.

As entidades firmaram contrato com o Estado para receber os recursos de cada etapa implantada. Neste formato, os técnicos do Estado, ficam com a incumbência de fiscalizar o andamento das ações pelas entidades e liberar os recursos conforme a conclusão das etapas e prestação de contas.

Como visto, no município de Maragogipe estavam previstas a construção de 44 (quarenta e quatro) unidades habitacionais, sendo 19 (dezenove) na comunidade quilombola do Girau Grande e 25 (vinte e cinco) na comunidade de Tabatinga. Para estas localidades, a entidade selecionada e contratada foi a Agência para a Promoção do Desenvolvimento Sustentado (PRODESUL), que não foi entidade de representação das comunidades citadas. Segundo a liderança local entrevistada,

*também não ocorreu nenhuma discussão quanto à aceitação ou não da Prodesul, esta teria sido apresentado diretamente como responsável pelo projeto.*

Os recursos previstos no edital seguiram o valor máximo de R\$ 15.000 (quinze mil reais) por unidade habitacional. No projeto de Maragogipe o orçamento foi estipulado nos seguintes termos:

1.7.2. O valor máximo de repasse do convênio correspondente a cada unidade a ser produzida contemplará os itens e valores assim especificados:

a) custo da edificação da unidade habitacional, limitado a R\$15.000,00 (quinze mil reais), referente à aquisição de material de construção e às despesas de legalização, no que houver;

b) execução do trabalho de assistência técnica, que corresponderá ao custo do trabalho de elaboração dos projetos necessários à execução do empreendimento, à orientação técnica relativa à produção da unidade habitacional, à contratação de mão de obra especializada, à capacitação em construção civil de lideranças e representantes das famílias beneficiárias e à produção de material de divulgação das ações, ficando limitado a R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) por família beneficiada;

c) ajuda de custo às famílias beneficiárias para participação do processo de execução das unidades com capacitação em construção civil, no valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais). (BAHIA, 2010, p.4).

Foi prevista ainda a contrapartida da entidade proponente que deveria ser feita mediante a elaboração e execução de projeto técnico social, dentro de um teto mínimo de 2,5% do total aportado pelo estado. No caso do Projeto de Maragogipe, a Prodesul organizou a seguinte composição de custos no seu plano de trabalho (BAHIA, 2010d) (ANEXO V):

<b>5- PLANO DE APLICAÇÃO</b>			
<b>ESPECIFICAÇÃO</b>	<b>TOTAL</b>	<b>CONCEDENTE</b>	<b>PROPONENTE</b>
<b>Serviços de Assistência Técnica</b>	110.000,00	110.000,00	-
<b>Ajuda de Custo à mão-de-obra das famílias</b>	110.000,00	110.000,00	-



<b>Obras e instalações - Aquisição de material de construção</b>	660.000,00	660.000,00	
<b>Execução do trabalho técnico social</b>	22.000,00	-	22.000,00
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>902.000,00</b>	<b>880.000,00</b>	<b>22.000,00</b>

*Tabela simplificada do orçamento, construída pelo autor, com base nas informações constantes no plano de trabalho da Prodesul (BAHIA, 2010d).*

O prazo previsto para o projeto, de acordo com o Plano de Trabalho foi de 12 meses, sendo que do segundo mês ao oitavo seriam finalizadas as obras. Na primeira previsão o projeto, contando com os trabalhos sociais, deveria começar em junho de 2010 e terminar em junho de 2011.

O projeto foi paralisado em 2010 e continua estagnado até a finalização do presente trabalho (fevereiro de 2012). Do total de 44 casas, nenhuma foi totalmente construída e o trabalho técnico social não foi implementado. As causas da paralisação, apontadas pelos integrantes do Estado, foram problemas no repasse de recursos, originados tanto de deficiências do Estado, quanto na prestação de contas por parte da entidade contratada. Já o integrante da contratada afirmou que a paralisação ocorreu estritamente por causa do valor da construção das casas, que estava abaixo dos valores reais: *“Não dá para fazer uma casa de 50m<sup>2</sup> com esse valor. Basta ver, que na conjuntura atual, uma casa de 36m<sup>2</sup> está orçada em R\$ 28.500,00”*.

Diante da paralisação do projeto, muitos moradores fizeram ou estão tentando fazer suas moradias por conta própria, com a ajuda de vizinho e amigos. Parte dos materiais que haviam sido adquiridos pela Prodesul e estavam no local foram usados para as obras.



*Foto 1: Unidade habitacional Girau Grande – logo após paralisação do Projeto.*

*Fonte: arquivo pessoal do autor (agosto de 2012).*



*Foto 2: Unidade habitacional Girau Grande – após intervenção dos próprios moradores.*

*Fonte: arquivo pessoal do autor (fevereiro de 2013).*

### 5.3 CARACTERIZAÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS NO EDITAL DE 2010

#### **I - O Estado:**

A Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) e a Companhia de desenvolvimento urbano (CONDER) foram os órgãos que representaram o Estado no referido edital. Tratam-se dos principais responsáveis na esfera estadual pela política urbana e habitacional.

Conforme art.1º e 4º da Lei nº 11.361 de 20 de janeiro de 2009, cumpre aos referidos órgãos as seguintes funções:

**Art. 1º** - A Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SEDUR, criada pela Lei nº 8.538, de 20 de dezembro de 2002, e modificada pela Lei nº 8.628, de 03 de junho de 2003, tem por finalidade formular e executar a Política Estadual de desenvolvimento urbano, de habitação, de saneamento básico e de assistência técnica aos municípios, bem como planejar, coordenar e controlar as atividades de edificações públicas.

**Art. 4º** - A Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia - CONDER passa ter a finalidade de executar as obras e ações imediatamente correlatas, inerentes às políticas de desenvolvimento urbano e habitacional no Estado da Bahia.

A SEDUR, através da Superintendência de Habitação e de modo mais específico, da Coordenação de Projetos Especiais, colocou-se como órgão idealizador e principal responsável pela elaboração do edital. O edital enquadra-se nas finalidades de criação da referida coordenação. A esta cabe as seguintes funções:

Desenvolvimento de projetos específicos para as comunidades tradicionais indígenas, quilombolas, ribeirinhas e fundo de pasto;

Elaboração de estudos e definição de diretrizes específicas para desenvolvimento e implementação de projetos de habitação em comunidades tradicionais ou comunidades da zona rural;

Articulação de órgãos e entidades da sociedade civil com vistas à gestão integrada e intersetorial no desenvolvimento e implementação dos projetos habitacionais em comunidades tradicionais, considerando seus modos de vida e valorizando a sua cultura;

Desenvolvimento e acompanhamento de projetos experimentais com utilização de tecnologias e metodologias diferenciadas;

Desenvolvimento e acompanhamento de projetos de habitação de interesse social em execução (trabalho social e obra) através da articulação com a CONDER e executores, para garantir a conclusão dos projetos;

Desenvolvimento e acompanhamento de projetos em áreas de valor ambiental e cultural;

Acompanhamento dos projetos e programas de habitação voltados para a área rural;

Elaboração de relatórios parciais e anuais relativos às ações de produção habitacional para a zona rural e comunidades tradicionais. (SEDUR, s/d).

No edital, a Coordenação de Projetos Especiais compartilhou com a CONDER, o papel de operacionalizar e fiscalizar a seleção pública e a execução dos contratos. A SEDUR, apesar de ser a detentora dos recursos financeiros, necessita da participação da CONDER em razão da escassez de recursos humanos e materiais. A falta de recursos humanos e materiais da SEDUR são apontadas como um problema para o desenvolvimento de suas ações pelos entrevistados do Estado. A equipe da coordenação à época de elaboração do edital era composta por apenas três arquitetas e uma assistente social.

## II- A Prodesul

A Prodesul é uma organização não governamental sediada no município de Teixeira de Freitas-BA. Segundo informações de um dos seus dirigentes a entidade atua em diversas áreas, destacando-se *“economia solidária, agricultura familiar e habitação social”*. Suas ações se dão a partir da captação de recursos para o desenvolvimento das ações.

A entidade foi criada em no ano 2000, quando seus integrantes tomaram conhecimento da certificação de interesse público concedida pelo Ministério da Justiça. Segundo “Integrante Prodesul”:

*Nossa entidade surgiu desde o ano 2000, quando tivemos conhecimento da Lei das OSCIPs e percebemos que finalmente haveria uma profissionalização das ONGs, apesar de ser um trabalho altamente social. (Trecho da entrevista realizada com “Integrante Prodesul” em 14 de fevereiro de 2013).*

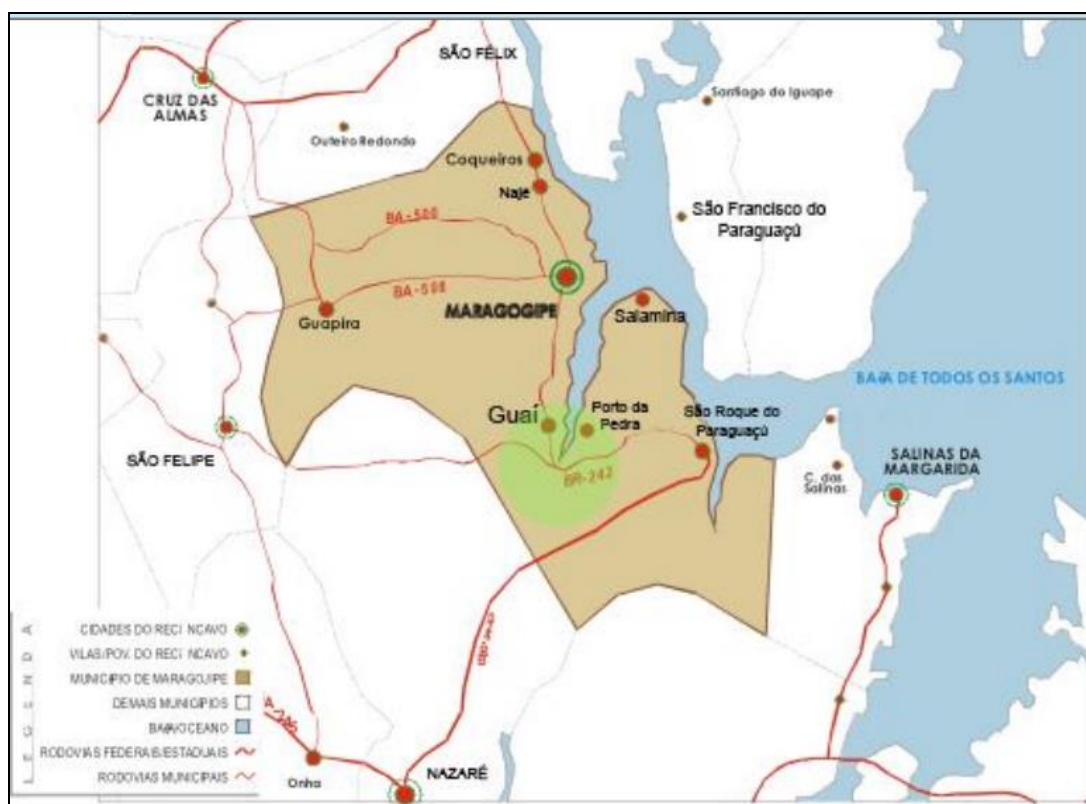
No mesmo ano a entidade conseguiu a titulação. Para sua obtenção exige-se que a entidades atenda determinados requisitos administrativos, principalmente o de transparência na utilização dos recursos. A titulação facilita o aparecimento de parcerias e convênios com todos os níveis de governo e órgãos públicos (federal, estadual e municipal) e permite que doações realizadas por empresas privadas possam ser descontadas no imposto de renda. Questionado sobre os objetivos da

atuação da entidade, “Integrante Prodesul” afirma que o forte é a atuação na área social: *“Em qualquer das subáreas que atuamos, o chamamento é sempre a melhoria de vida das populações mais pobres”* (Trecho da entrevista realizada com “Integrante Prodesul” em 14 de fevereiro de 2013).

O trabalho com habitação social se deu a partir do momento em que o Estado dá início a políticas de contratação de entidades sem fins lucrativos para gerir projetos habitacionais. Como afirma este entrevistado: *“No nosso caso, já tínhamos alguma experiência na construção civil, não como ONG, mas empresarialmente”*. Importante registrar aqui, que no discurso do entrevistado, não aparecem elementos capazes de relacionar o surgimento do trabalho da entidade na habitação social com as lutas dos movimentos sociais e comunidades de baixa renda pela moradia.

### III- Os beneficiários do projeto de Maragogipe

As famílias contempladas com o projeto fazem parte das comunidades rurais quilombolas do Girau Grande e Tabatinga. Essas comunidades estão localizadas no distrito de Guai, no município de Maragogipe-Ba.



*Mapa de localização do distrito de Guai (ZAGATO, 2011).*

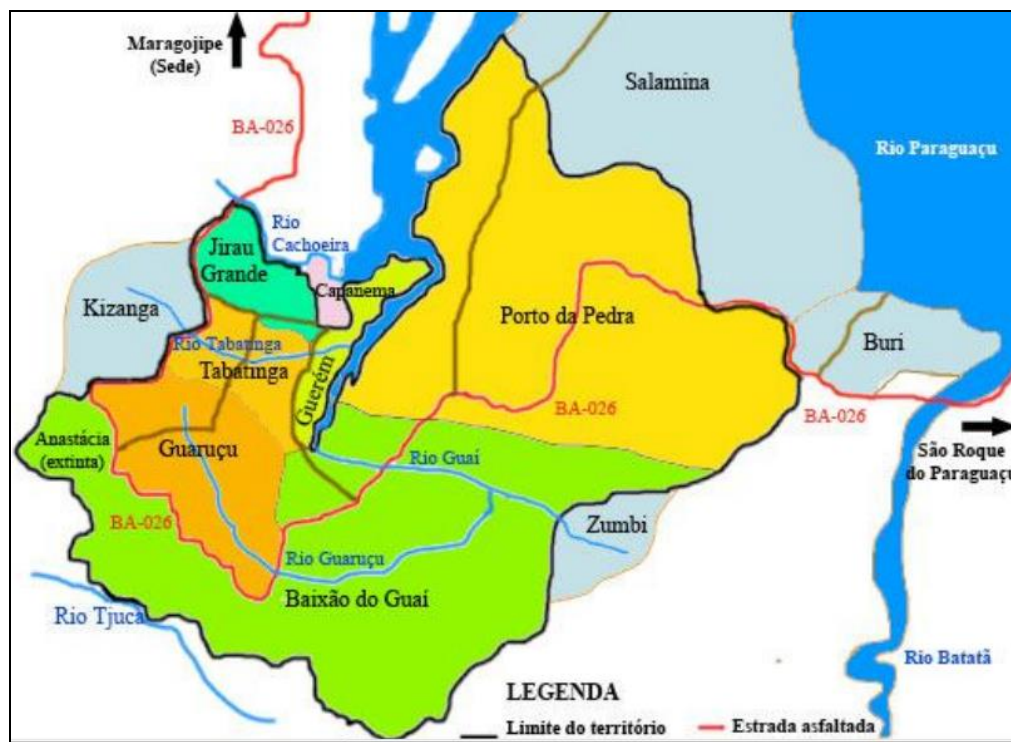
Trata-se de famílias que vivem basicamente da agricultura familiar, pesca, exploração do potencial dos manguezais e da mariscagem. Além destas formas de renda, garantem o sustento dessas famílias os programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa família. Como demonstra a tabela abaixo, a quase totalidade das famílias afirma receber menos do que salário mínimo da época, equivalente à R\$ 510,00 (quinhentos e dez reais).

<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>FREQUENCIA</b>	<b>PERCENTUAL</b>
Menos de R\$127,50	18	40,91%
Entre R\$127,51 e R\$255,00	18	40,91%
Entre R\$255,01 e R\$510,00	7	15,91%
Acima de R\$510,00	1	2,27%
<b>TOTAL</b>	<b>44</b>	<b>100,00%</b>

*Tabela - sistematização do nível renda das famílias do Girau Grande e Tabatinga (BAHIA, 2010d).*

As condições das moradias nas comunidades são bastante precárias. Em pesquisa realizada pela entidade proponente do Projeto, constatou-se que “65,91% das moradias são casas de taipa, algumas com rebocos, mistas ou de alvenaria com estado de conservação ruim.” (BAHIA, 2010d). Outro dado importante é que 79,55% das moradias são desprovidas de banheiro. Nas comunidades também “não há água encanada, os moradores pegam água em poços e fontes (72,73%), que não é tratada adequadamente”. (BAHIA, 2010d).

A história dessas comunidades é marcada por um longo processo de luta pelo território e pelo reconhecimento da identidade quilombola. Em conjunto com outras comunidades do Guai (ver mapa abaixo) participaram de reivindicações junto ao instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e à Fundação Palmares, tendo o INCRA iniciado o processo de regularização das terras em 2007 e obtido as Certidões de autorreconhecimento da Fundação Palmares em 2005.



Mapas das comunidades do Guai (ZAGATO, 2011).

Nestas mobilizações, é possível identificar o papel fundamental de entidades de apoio que colaboraram para potencializar as dinâmicas de resistência e organização. Destaca-se o trabalho desenvolvido pelo Conselho Pastoral da Pesca (CPP) e pela Associação dos Advogados dos trabalhadores rurais (AATR).

Além do apoio nestas lutas, a CPP contribuiu decisivamente para a articulação dos integrantes das comunidades com outros pescadores e marisqueiras do município de Maragojipe e de outras regiões do Estado. Foi a partir de encontro entre as diversas lideranças dos municípios da ilha de Maré, Cachoeira e Santo Amaro que se criou o Movimento dos Pescadores da Bahia (MOPEBA).

A AATR também teve papel estratégico na formação política dos moradores com a realização do curso “juristas leigos” no ano de 2003. O curso teve como objetivo empoderar membros das comunidades com conhecimentos sobre reforma agrária, formas de acesso à terra e direitos dos povos e comunidades tradicionais. Como observa Zagato (2011, p. 42),

As atividades promovidas pelos agentes da CPP e da AATR foram de fato fundamentais para a construção do sentido de comunidade no Guai, porque foi a partir do que os membros da MOPEBA aprenderam nelas – sobre desigualdade e injustiça social, de uma perspectiva étnico racial, de classe, de gênero -

que passaram a estimular a união entre moradores do Guaí e liderar a organização em torno de um luta social do grupo.

A MOPEBA atualmente está organizada como parte do Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais que tem atuação em esfera nacional. Em Carta de princípios produzida durante encontro realizado entre os dias 5 e 9 de abril, de 2010 (MOPEBA, 2010), em Santo Amaro (BA), apresenta algumas perspectivas de atuação e organização do movimento.

[...] intensificar o processo de formação nas bases, fortalecer a organização interna para melhor planejar e desenvolver as ações em todas as esferas de atuação do movimento. Ampliar os laços de solidariedade e cooperação entre os movimentos sociais no Brasil e na América Latina (MOPEBA, 2010, p. 1).

A Carta também traz componentes do olhar do movimento sobre a Sociedade e a necessidade de transformações mais amplas no seu modo de produção e desenvolvimento.

Resistimos ao modelo de desenvolvimento que esmaga as comunidades pesqueiras e se concretiza a partir de grandes projetos que concentram a riqueza e degradam o meio ambiente. Queremos combater o capitalismo e sua lógica excludente. Pretendemos construir um projeto popular para o Brasil e contribuir para as transformações mais amplas da sociedade. Para cumprir nossa missão estamos articulados com outros movimentos camponeses no Brasil. Integramos a Via Campesina e a Assembléia Popular. (MOPEBA, 2010, p. 1).

As famílias das duas comunidades também formaram associações locais, acreditando que estas poderiam ajudar a fortalecer suas lutas e facilitar a vinda de benefícios sociais para as comunidades.

#### 5.4 ANÁLISE DO CASO DIANTE DOS HORIZONTES QUALITATIVOS

Procede-se neste ponto a tentativa de análise do edital e do projeto com base nos horizontes qualitativos referentes à dicotomia no âmbito mais específico da



política habitacional (Quadro II), apresentados no início do capítulo. Foram feitos comentários a partir de cada aspecto presente no Quadro II, sem pretensão de esgotar todos os elementos da experiência. Ao final da análise de cada aspecto foi realizado um esforço de síntese, como forma de facilitar a apreensão da própria análise e a exposição dos resultados da pesquisa.

As entrevistas foram essenciais nesse momento, pois permitiram compreender com mais profundidade a experiência do edital e o discurso dos sujeitos envolvidos no contexto da dicotomia entre a transferência neoliberal das políticas habitacionais e a autogestão dos projetos.

➤ **Modelo de produção das moradias populares na Política de Habitação**

<p><b><i>Modelo de produção das moradias populares na Política de Habitação</i></b></p>	<p><i>Modelo que privilegia qualidade das habitações, desejos e expectativas dos beneficiários</i></p>	<p><i>Modelo que atende interesse lucrativo do capital, por meio de empresas ou entidades do terceiro setor.</i></p>
---	--	--

Diversos indícios levam à conclusão de que o edital foi pensado e teve como objetivo ser uma ação diferenciada do modelo padrão de produção habitacional, fundado na diminuição dos custos e na produção padronizada em larga escala. Inicialmente, observa-se que essa particularidade tem respaldo na própria criação da “Coordenação de Projetos Especiais”, que, entre outras, foi criada para desenvolver projetos adequados à realidade e as expectativas de cada comunidade em sua peculiaridade, devendo ainda incentivar projetos experimentais com o uso de tecnologias e metodologias diferenciadas. No edital, essa perspectiva aparece nas diretrizes gerais:

- j) compatibilidade do projeto com as características regionais, locais, climáticas e culturais da área;
- k) adequação quando for o caso, às necessidades dos portadores de deficiências e idosos;
- l) adoção de materiais e/ou processos construtivos não convencionais, desde que tenham sua qualidade comprovada, e que

sejam compatíveis com as características ambientais e com as tradições, hábitos e costumes das comunidades em cada local. (BAHIA, 2010, p. 6).

Como o edital foi direcionado, principalmente, para comunidades quilombolas e indígenas, e partindo do pressuposto de que estas têm como característica geral a presença de fortes vínculos familiares e comunitários colocou-se como condicionante que “os projetos de unidades habitacionais devem apresentar área construída total mínima de 50,00m<sup>2</sup> (cinquenta metros quadrados).” (BAHIA, 2010, p. 9). Para se ter uma ideia, no Programa Minha Casa Minha Vida as casas são projetada com 32 m<sup>2</sup> e os apartamentos com 37m<sup>2</sup>.

Nas respostas dos técnicos da SEDUR, que participaram diretamente do processo de elaboração do edital, o formato foi pensado para garantir que a moradia fosse projetada e construída de acordo com a história de cada localidade, de cada família. Para “Estado 2” é essencial valorizar “*a arquitetura local e a estética local*”, e perceber que “*cada lar tem uma história diferente*”. Refuta a “*visão de muitas pessoas que pretendem fazer mais com menos e não levam em conta a qualidade*”, ou seja, “*fazer muito e deixar de fora a realidade e os desejos específicos.*” (Trechos da entrevista realizada em 10 de dezembro de 2012).

Na linha de contraponto aos projetos de larga escala com poucas preocupações qualitativas, o edital também se destaca por fomentar a produção da moradia com o adjetivo de dignidade. Dentre estas, pode-se observar a exigência de comprovação da “segurança, salubridade e qualidade das edificações”; (BAHIA, 2010, p. 6) e inserção da qualidade dos projetos técnicos construtivos como critério de pontuação na seleção (BAHIA, 2010, p.19).

O fato de ter sido feito por entidade sem fins lucrativos também foi apontado pelos integrantes do Estado, como um diferencial em relação ao modelo feito por empresas que teriam em si uma visão lucrativa. Entretanto, após o desenrolar do processo, os próprios profissionais observam que certas entidades mostraram possuir visão claramente empresarial, focada nos cálculos econômicos e quantitativos, intentando menores dispêndios com atividades participativas e dando menor importância ao trabalho social. Reafirma-se, portanto a importância de observar as chamadas “entidades sem fins lucrativos” como um conjunto bastante

heterogêneo, inserido inclusive na dicotomia entre o neoliberalismo e as lutas dos trabalhadores.

**Síntese da experiência diante da dicotomia quanto ao *modelo de produção das moradias populares na Política de Habitação*:**

*O edital foi pensado e teve como objetivo ser uma ação diferenciada do modelo padrão empresarial de produção habitacional. A contratação de entidades sem fins lucrativos como uma das estratégias para isso mostrou-se limitada diante da prevalência de entidades que atuam com uma visão empresarial.*

➤ **Tipo de Assessoria**

<p><b>Tipo de Assessoria</b></p>	<p><i>Defesa do papel das entidades de apoio afinadas com a luta dos trabalhadores</i></p>	<p><i>Defesa do papel das empresas, e ONGs tidas como mais pacíficas e eficientes na prestação dos serviços públicos</i></p>
----------------------------------	--	--

Ficou evidenciada a tentativa do edital de priorizar entidades que tivessem maior grau de vinculação com as comunidades beneficiadas. Essa vinculação estaria no fato de ser uma associação ou cooperativa criada e composta pelos próprios beneficiários ou por ser entidade que desenvolve ou tenha desenvolvido algum trabalho junto à comunidade.

Segundo “Estado 1”, tratou-se de valorizar entidades locais, estimular fortalecimento e regularização dessas associações, potencializar os processos de organização local e evitar entidades que “*não tenham nada a ver com as comunidades*” (Trecho da entrevista realizada em 18 de novembro de 2012). Deste modo, o edital definiu que apenas “entidades comunitárias locais” ou entidades aceitas pelas comunidades poderiam participar do edital.

Observa-se que a ligação com a comunidade beneficiada teve maior grau de pontuação dentre os critérios de avaliação das entidades. Enquanto neste quesito a pontuação máxima chegava a até 3,0 pontos, em nenhum dos outros a pontuação poderia ultrapassar o máximo de 2,0 pontos. Neste âmbito, pôde ser visto no

relatório de avaliação (BAHIA, 2010b), que entre as entidades que participaram do edital apenas a Cooperativa Pataxó, demonstrou algum nível de vinculação prévia com a comunidade (por ser entidade criada a partir desta e composta por seus integrantes). Por sua vez, as demais entidades, além de não terem sido locais, não demonstraram nenhum tipo de relação com as comunidades em sua trajetória. O quadro abaixo sintetiza essa situação.

<b>Entidade</b>	<b>Lote</b>	<b>Pontuação obtida no quesito Vinculação com a comunidade beneficiada (pontuação máxima: 3,0)</b>
<b>Prodesul</b>	Seabra / Lapão(lote 1)	0,0
<b>Prodesul</b>	Maragogipe (lote 2)	0,0
<b>Prodesul</b>	Itacaré (lote 3)	0,0
<b>Cooperativa de Habitação, Produção, Serviços da Reserva Indígena Pataxó da Coroa Vermelha</b>	Sata Cruz de Cabralia/Coroa Vermelha (lote 5)	3,0
<b>Grin 9</b>	Porto Seguro/ Aldeia Vermelha (lote 6)	0,0
<b>Grin 9</b>	Porto seguro (lote 7)	0,0

Com relação à Prodesul, verifica-se que teve pontuação 0,0 em todas as comunidades que apresentou proposta. Em Maragogipe, a Prodesul foi a única entidade a apresentar proposta. Quanto à indicação ou aceitação da mesma, “Liderança local” informou que não houve nenhum tipo de consulta à comunidade, e que a Prodesul foi simplesmente apresentada como a entidade que iria fazer as casas.

As comunidades de Girau Grande e Tabatinga detêm associações locais, criadas para fortalecer as reivindicações pelo acesso à políticas públicas nas comunidades, mas a Liderança local informou que elas não tiveram conhecimento do edital e da pontuação por vínculo com a comunidade que lhes favorecia.

Ademais, como visto, as comunidades em sua trajetória tiveram o apoio de entidades como a AATR e a CPP, mas que também não se apresentaram como proponente dos projetos. Sem pretender discutir as razões de cada uma para isso, o

que se pretende perceber é estas demonstram um vínculo de luta com as comunidades, apresentando forte papel reivindicativo, de organização e de mobilização, notadamente, nas demandas pelo reconhecimento do território e da origem quilombola.

No discurso dos integrantes do Estado, apesar de presente as críticas à visão empresarial de parte das entidades e da tentativa de incentivo às associações locais, não há uma posição clara quanto à importância de fomentar entidades que têm histórico de combatividade e reivindicação.

Havia por parte dos integrantes do Estado, a expectativa de que as ONGs fossem mais preocupadas com o “desenvolvimento e a organização social”. Todavia, nas respostas não foi indicada em momento algum a intenção de que participassem ONGS que pudessem, por exemplo, potencializar a consciência histórica das opressões de raça e classe ou ampliar o poder de questionamento às estruturas de dominação capitalista e do próprio Estado.

De todo modo, a tentativa de favorecer entidades com histórico de atuação mais próxima das comunidades poderiam colaborar neste sentido, mas no final das contas não houve adesão, exceto no caso da Cooperativa Pataxó, que era um associação local. Muitas razões podem ser apontadas para esta ausência, entre estas, a própria ofensiva neoliberal de deslegitimação das ONGS combativas.

Outro fator, destacado inclusive por “Estado 1”, está na existência de poucas entidades que atuam com produção habitacional no Estado da Bahia. Por óbvio, a hegemonia do modelo de implementação por meio de empresas e direcionado à produção de baixo custo contribui significativamente para isso.

### **Síntese da experiência diante da dicotomia quanto ao tipo de assessoria:**

*Ficou evidenciada a tentativa do edital de priorizar entidades que tivessem maior grau de vinculação com as comunidades beneficiada, mas não apareceu a compreensão quanto a importância de fomentar entidades que têm histórico de combatividade e reivindicação.*

#### **➤ Conteúdo da participação.**

<p><b>Conteúdo da Participação</b></p>	<p><i>Associada com o compartilhamento das decisões do Estado sobre os rumos da Política Habitacional com a classe trabalhadora</i></p>	<p><i>Participação em seu sentido místico, a partir dos processos de descentralização que fomentam a diminuição das negociações em esfera nacional e colocam a sociedade civil como um todo sem divisões fundamentais de interesses provenientes das lutas de classe.</i></p>
--	---	---

Dois planos da participação podem ser identificados no presente caso, o da descentralização de decisões e funções do Estado para entidades, e o do Estado para das comunidades.

Quanto à descentralização para entidades, está é inerente ao edital que visa contratá-las para gerir projetos habitacionais com recursos do Estado. Tendo-se em conta que o edital foi aberto à contratação de entidades representantes dos mais diversos interesses, não é possível evidenciar nisso uma estratégia de compartilhamento de parte do poder do Estado com a classe trabalhadora. Talvez o fato de buscar favorecer entidades com histórico de atuação com as comunidades pudesse contribuir neste sentido, mas observou-se que nem mesmo estas conseguiram se sobressair.

Já no que se refere à participação das comunidades, formada por trabalhadores de baixa renda e quilombolas, verifica-se que há uma primeira limitação pelo fato da participação ocorrer de forma localizada. Os projetos territorializados e implantados em comunidades específicas trazem em si o deslocamento do conflito das esferas regionais e nacionais para o local.

Por outro lado, mesmo na esfera do edital e do projeto, a participação dos integrantes das comunidades não deixou de significar a possibilidade de intervir na ação do Estado de acordo com os interesses de classe<sup>38</sup>. Ocorre que mesmo aí, os espaços de participação foram bastante tímidos.

<sup>38</sup> É preciso reconhecer, que no sistema de dominação ideológica capitalista o próprio trabalhador tende a defender interesses que dizem respeito diretamente à classe dominante e a não se perceber como classe trabalhadora. Mas, também, deve-se perceber que nesta classe reside o que Marx e

Podem ser apontadas algumas lacunas neste sentido: elaboração do edital não contou com a participação das comunidades envolvidas, nem de movimentos sociais que lhes representassem na esfera estadual; o plano de trabalho para cada comunidade foi elaborado pelas entidades individualmente, tendo apenas diretrizes estipuladas pelo edital do Estado; a escolha das entidades que iriam gerir os projetos acabou não passando pelo crivo das comunidades beneficiadas. Adverte-se assim, para uma destacada fragilidade da participação no momento de formulação e planejamento do edital e dos projetos habitacionais.

No processo de implementação do projeto, o edital foi bastante incisivo quanto à necessidade das entidades desenvolverem as atividades com constante participação da comunidade. Para tanto, determinou que a participação social fosse um pressuposto metodológico das ações e que “deveria ocorrer durante todo o período de efetivação das propostas, através de reuniões, oficinas, cursos, definições de estratégias de intervenção nos diversos temas, tendo como intuito conhecer os anseios e necessidade habitacionais da população e atendê-los. (BAHIA, 2010, p.4). Foi acrescentada ainda a exigência de que as contratadas definissem dentro do plano de trabalho as estratégias de participação, e explicitassem os mecanismos de controle social (BAHIA, 2010, p. 07).

No plano de trabalho técnico social da Prodesul para Maragogipe - que corresponde ao planejamento das ações sociais assessorias à construção das moradias - é explicitado o objetivo de envolver as famílias no projeto e garantir a participação destas desde os primeiros momentos da implantação do projeto. Entretanto, no decorrer do texto, as ações participativas se resumiram à mobilização para a participação dos integrantes na execução das obras. Neste sentido, o texto destacou apenas os seguintes momentos de participação:

Seleção, com apoio do trabalho técnico social, dos membros das comunidades que, representando cada uma das famílias, participarão do processo de capacitação e de *execução das unidades, no mutirão assistido*, mediante plano de ação e metodologia elaborados na Etapa 1.

Realização de reuniões com a participação das comunidades e da PRODESUL, visando a *preparação das famílias para o mutirão*, tanto do ponto de vista do planejamento físico-

financeiro da obra, quanto da orientação técnico-construtiva, com sistematização e avaliação de resultados.

Realização de oficinas de capacitação: deverá ser *iniciada a capacitação em construção civil*, com a apresentação dos conteúdos básicos, de acordo com a metodologia formulada pela PRODESUL. (BAHIA, 2010e, p.12-13) (ANEXO VI).

A falta de participação nas definições referentes à implementação do plano de trabalho, e a falta de conhecimento sobre as ações e os recursos gastos pela entidade foram uma queixa de “Liderança local”, “Estado 1” e “Estado 2”. “Liderança local” afirma que *“não fizeram reunião com a comunidade, exceto sentar para dizer o que tinha que ser feito” (Trecho da entrevista realizada em 24 de janeiro de 2013)*. Segundo “Estado 2”, as reuniões que ocorreram com integrantes da comunidade para discutir sobre questões do projeto foram feitas pelos técnicos do Estado.

“Estado 1”, aponta que a deficiência no trabalho social, que não condicionava o recebimento dos recursos, gerou problemas de comunicação e entendimento da comunidade, desfavoreceu a transparência no andamento do projeto, levando a conflitos entre beneficiários, Estado e ONGs.

### **Síntese da experiência diante da dicotomia quanto ao conteúdo da participação:**

*- A descentralização foi direcionada a entidades representantes dos mais diversos interesses, não tendo sido direcionado entidades ligadas às lutas dos trabalhadores e, portanto, não sendo uma contribuição direta ao compartilhamento do poder do Estado com esta classe.*

*- O edital e o projeto têm em si uma limitação pelo fato de tentar propiciar uma participação de forma localizada, com o deslocamento dos conflitos das esferas regionais e nacionais para o local.*

*- A participação dos integrantes das comunidades, mesmo de forma localizada, não deixam de significar a possibilidade de intervir na ação do Estado de acordo com os interesses de classe. Mas como dito, mesmo aí, os espaços de participação foram bastante tímidos.*



➤ **Vinculação com lutas históricas dos trabalhadores e Atores dos projetos habitacionais**

<p><b>Vinculação com lutas históricas dos trabalhadores</b></p>	<p><i>Arelada à luta pelo espaço urbano, propiciadas, entre outras, pelas ocupações coletivas</i></p>	<p><i>Desvinculada dos processos de luta e resistência dos trabalhadores no espaço urbano</i></p>
<p><b>Atores dos projetos habitacionais</b></p>	<p><i>Tendo como atores os movimentos sociais de moradia combativos e articulados à luta anticapitalista, entidades históricas de apoio à luta popular e os moradores, como politizar o processo de autoprodução da moradia e desfragmentar as lutas sociais.</i></p>	<p><i>Visando deslegitimar movimentos sociais mais combativos, e formar nova demanda lucrativa para o capital, com entidades que seguem a cartilha neoliberal do “terceiro setor” e funcionam, muitas vezes, como braços de empresas privadas.</i></p>

O caso em estudo não permite uma análise no âmbito da luta dos trabalhadores urbanos diante das contradições urbanas e na disputa pelo espaço nas cidades. Entretanto pode-se inferir um vínculo com estas, a partir de experiência de luta pelo reconhecimento do território quilombola. De maneira similar aos processos de ocupação de terra nas cidades, as comunidades de Tabatinga e Girau Grande viveram processos de resistência às tentativas de expulsão de suas posses. Essa realidade de disputa com as classes proprietárias criaram condições internas de organização e mobilização que repercutiram na conquista das casas.

Diante das colocações de “Liderança MSTB”, discorrendo sobre a experiência nas ocupações urbanas, é possível verificar que em muitas destas vive-se uma trajetória de resistência que se inicia com a luta pela terra e vai se desenvolvendo em outras demandas por serviços e moradia digna. Com a atuação do movimento, essas pautas ganham aos poucos a integração necessária para a formação de projetos de cidade e de sociedade. Neste sentido, para o entrevistado, a Autogestão

de projetos habitacionais, quando implementadas, devem ser feita em contextos em que ela possa ser vista como estratégia de *“criação de novas relações e fortalecimento da identidade e organização”* (Trecho da entrevista realizada com *“Liderança MSTB” em 17 de janeiro de 2013*), dentro de lutas contra o capitalismo.

As comunidades de Maragogipe, além de terem uma trajetória de luta pela terra e por outros direitos, se articulam com movimentos sociais e organizações que tem importante função de inseri-las em processos mais amplos de disputa na sociedade, integrando-a com outras comunidades e frentes de luta. Algo que pôde ser percebido na atuação e pautas da Comissão Pastoral da Pesca (CPP), do Movimento dos Pescadores da Bahia (MOPEBA) e do Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais.

Tem-se, portanto, mesmo que em um contexto distinto (mas conectado com o das lutas urbanas) condições prévias para implantação de um projeto autogerido de produção das moradias como componente de fortalecimento da luta e organização. Ou seja, este é um ambiente em que a autogestão do projeto habitacional *poderia surgir* como uma alternativa encontrada pelos moradores e organizações para conquistar a moradia e produzir práticas e experiências diferentes das existentes no modelo empresarial de produção habitacional.

Neste ambiente é possível indicar a existência de atores combativos e articulados com as lutas dos trabalhadores na sociedade (CPP, MOPEBA, Movimento de Pescadores e Pescadores), entendidos como essenciais para o caminho de superação da transferência neoliberal dos projetos habitacionais. No entanto, não pôde ser visualizada a criação de espaços para incentivar a participação destas organizações no processo elaboração e implementação do projeto.

Do mesmo modo, o Conselho Estadual das Cidades, que agrega os diversos movimentos sociais do Estado e tem o papel de acompanhar a formulação e implementação das políticas públicas urbanas e habitacionais não atuou de forma mais próxima na iniciativa do edital.

A criação de espaços para intervenção mais direta dos movimentos sociais na ação poderia propiciar maior adequação do edital e do projeto com os objetivos de fortalecimento da luta dos trabalhadores. No projeto de Maragogipe, incentivar a participação destes facilitaria a compatibilização das ações com os objetivos das

comunidades e das lutas dos trabalhadores (quilombolas, pescadores e marisqueiros) em escalas não fragmentadas.

No discurso dos integrantes do Estado aparecem elementos de supervalorização da dinâmica interna de desenvolvimento das comunidades, mas sem ressaltar importância de articulação das lutas em planos mais amplos – propiciadas por movimentos sociais. Nas respostas de “Estado 1” aparece com vigor a importância de fortalecer as organizações comunitárias, mas não surge a concepção da necessidade de desfragmentar o “comunitarismo”. Em alguns momentos, inclusive, são feitas críticas às respostas do estado aos Movimentos sociais, sob a alegação de que estes em muitos momentos são “favorecidos”, em detrimento de pessoas ou grupos que precisam mais. Nestas colocações, perde-se a dimensão da importância de fortalecer as lutas destes movimentos e do papel essencial que detêm para articular os núcleos de resistência que se desenvolvem em muitas comunidades urbanas e rurais.

### **Síntese da experiência diante da dicotomia Vinculação quanto às lutas históricas dos trabalhadores e aos atores dos projetos habitacionais:**

*O contexto histórico e político da comunidade beneficiada se mostra favorável ao desenvolvimento de um projeto de autogestão da moradia afinado com as lutas dos trabalhadores, entretanto, este fator não fez parte do discurso dos agentes do Estado, e nem foi possível visualizar no edital e no projeto elementos de fomento à desfragmentação do “comunitarismo” e de exploração do potencial político presente no contexto da comunidade.*

#### **➤ Estruturação do Estado**

<p><b>Estruturação do Estado</b></p>	<p><i>De modo correlato com o fortalecimento da face social do Estado, como estratégia de fortalecimento do seu papel e responsabilidade pelas sequelas da “questão social”</i></p>	<p><i>Visando diminuir a força do Estado, com precarização do funcionalismo público e dos recursos financeiros e materiais.</i></p>
--------------------------------------	---	---

A ação não deixou elementos evidentes de contraponto à lógica neoliberal de transferir as funções para um conjunto de profissionais que trabalham de forma precarizada e instável. Não há exigências de contratação e remuneração adequada aos profissionais que prestariam a assistência técnica às comunidades (a exemplo de engenheiros e assistentes sociais) e aos que trabalhariam nas obras (que de acordo com o edital deveriam ser os próprios beneficiários).

Quanto a estes últimos, o edital exigiu o pagamento de uma ajuda de custo no valor de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) para cada trabalhador, ou seja, uma média de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais) mensais no caso de Maragogipe, onde a duração das obras estava prevista para sete meses. Além de o pagamento corresponder quase à metade de um salário mínimo vigente, não houve exigência de contratos de trabalho, com os benefícios e garantias que o trabalhador tem direito.

Entre outros fatores, a falta de previsões adversas à precarização do trabalho está relacionada com a escassez de recursos do Estado, e, justamente por isso, a autogestão dos projetos habitacionais acaba sendo colocada como estratégia “mais barata” de produzir a moradia. Entretanto, a autogestão forjada na luta dos trabalhadores não pode ser defendida como a forma “mais barata” de produzir moradia, pelo contrário, deve ser compreendida como a forma “mais cara”, enquanto isso significar melhores condições de trabalho e mais contribuições para fortalecer as lutas dos trabalhadores pela moradia digna e pela transformação da sociedade.

De outro modo, a falta de estrutura material, humana e financeira do Estado é identificada como fator que dificulta todo o trabalho de implementação da política habitacional e até mesmo o trabalho de acompanhamento dos projetos transferidos para terceiros. Sem pretender entrar nos liames dessa deficiência, é importante ressaltar a necessidade de um Estado forte para dar respostas ao problema da habitação, inclusive quando feito nos moldes da autogestão.

Demonstra-se assim, que apesar do discurso neoliberal defender a transferência de gestão como forma de aliviar as despesas do Estado e desonerar o capital, para a autogestão dos projetos habitacionais - em seu sentido combativo - é fundamental um Estado que garanta investimentos adequados para que a produção habitacional seja feita com qualidade social e política.

A autogestão como conceito forjado na luta dos trabalhadores, portanto, precisa andar ao lado da estruturação do Estado como investidor e responsável pelas políticas sociais, contrapondo-se às tentativas neoliberais que visam diminuir, por exemplo, seus gastos sociais e corpo de funcionários estáveis.

### **Síntese da experiência diante da dicotomia quanto à estruturação do Estado:**

*A experiência não se destacou por se contrapor à lógica neoliberal de transferir as funções do Estado para o “terceiro setor” como forma menos onerosa de implementar as políticas sociais. Como na autogestão forjada na luta dos trabalhadores, a qualidade social e política das ações devem prevalecer, seria preciso que a estrutura e os investimentos fossem garantidos acima de qualquer conceito de economicidade por um Estado adequadamente aparelhado.*

#### ➤ **Responsabilidade do Estado pelas sequelas da questão social e uso da mão de obra local**

<p><b>Responsabilidade do Estado pelas sequelas da questão da moradia</b></p>	<p><i>Autogestão dos projetos, mas sem excluir a importância das conquistas sociais e do papel do Estado como responsável pelas políticas Habitacionais.</i></p>	<p><i>Visando desoneração do capital, com diminuição dos gastos sociais do Estado e transferência de responsabilidade para o trabalhador.</i></p>
<p><b>Uso da mão de obra local</b></p>	<p><i>Colocada não como alternativa de diminuição de custos da política habitacional a partir da exploração dos trabalhadores desempregados e do sobretrabalho, mas como meio de luta pela moradia e forma de ampliar consciência e solidariedade de classe</i></p>	<p><i>Pensada como forma de diminuir custos da política habitacional com a exploração da mão de obra local</i></p>

A autogestão dos projetos habitacionais, no sentido formulado neste trabalho, não pode estar em consonância com a desresponsabilização neoliberal do Estado. Nesta, fica evidenciada a tentativa de colocar para o próprio trabalhador o papel de dar respostas à sequelas da questão social, que, diga-se de passagem, lhe atingem diretamente.

Diante desse entendimento, traz-se para análise as seguintes passagens da entrevista de um dos integrantes da equipe do Estado, em que falam sobre a iniciativa do edital de usar a mão de obra local para fazer as casas. Em um primeiro momento identifica o formato de autoconstrução coletiva como meio de fortalecer a identidade local: *“Acreditávamos (os agentes do Estado) que o uso da mão de obra local levariam a uma maior compreensão de identidade e pertencimento com a moradia [...] Na teoria é elogiada, mas na prática tem se ouvido muitas críticas negativas...” (Trecho da entrevista com “Estado 1”, realizada em 18 de novembro de 2012).*

Já em um segundo momento, diante da não adesão de alguns moradores em trabalhar na construção das casas, surgem as seguintes colocações:

Tentamos inovar, mas não foi bem aceito [...] Na prática, em muitos projetos tem se contratado pedreiros. A forma que o Estado implementava a política, gerou uma cultura de receber tudo pronto; [...] pra ganhar casa tem que fazer um mínimo de esforço também. *(Trecho da entrevista com “Estado 1”, realizada em 18 de novembro de 2012).*

Essa concepção deixa de levar em conta o fato de que os trabalhadores conquistaram as políticas sociais e que cabe ao Estado a responsabilidade de implementá-las. Para tanto, no momento em que a autoconstrução não surge como uma demanda ou vontade dos beneficiários, o fornecimento das moradias não pode deixar de caber ao Estado.

A visão de que cabe ao trabalhador fazer sua casa, independente de sua vontade e do entendimento de que isso é importante para sua luta, mostra-se afinada com a perspectiva neoliberal e pode ser entendida como mera exploração de sobretrabalho, ou exploração da mão de obra desempregada (Oliveira, 2006). Ou seja, não basta viver numa sociedade em que seu trabalho (fundamental para a

economia) não permite adquirir uma casa em condições dignas, esta ainda deve ser fruto de um trabalho “a mais” e/ou precarizado.

Ademais, o uso da energia e da força de trabalho local em excesso nos projetos, ainda mais quando esta não é uma pauta de luta, acabam sendo funcionais à própria fragilização das reivindicações dos trabalhadores. Na fala de “Liderança local”, esta situação fica bastante explícita: *“Tive que deixar de ir para o Quilombo Rio dos Macacos<sup>39</sup> e de cuidar de minha Roça, para cuidar de coisas do projeto.”* (Trecho da entrevista realizada em 24 de janeiro de 2013). Ou seja, a necessidade de gastar seu tempo e energia com o projeto, além de ter significado a impossibilidade de cuidar da roça, tornou-se um impedimento à participação nas mobilizações de outros trabalhadores quilombolas (nesse caso urbano) que lutam pelo reconhecimento de suas terras.

“Liderança local” afirma ainda que com a paralisação do projeto, a culpa acabou resvalando nas comunidades e nas lideranças locais. De um lado, beneficiários reclamavam que tinham destruído suas antigas casas e como não tinham a quem reclamar direcionavam sua indignação para aqueles que ficaram mais a frente nas conversas com o Estado e a Prodesul. De outro, os credores que ficaram sem receber pelos materiais de construção que foram adquiridos pela entidade: *“[...] culpavam as comunidades pelas compras que não foram pagas”* (Trecho da entrevista realizada com “Liderança local”, em 24 de janeiro de 2013).

Restou configurado um processo de responsabilização das comunidades e lideranças que gerou conflitos internos, ao invés de contribuir para a organização e consolidação do sentimento de coletividade. Consoante, na entrevista de “Liderança MSTB”, surge a seguinte afirmação, a autogestão de projetos habitacionais é cabível em situações muito específicas, *“[...] fora isso, o papel do Movimento é pressionar o Estado para que ele faça.”* (Trecho da entrevista realizada em 17 de janeiro de 2013).

---

<sup>39</sup> “O Quilombo Rio dos Macacos, localizado no bairro de São Tomé de Paripe, no limite da cidade de Simões Filho e Salvador, é formado por 70 famílias que vivem tradicionalmente no local há mais de 200 anos. área do Quilombo Rio dos Macacos tornou-se palco de uma disputa judicial e territorial a partir da década de 60, com a doação “formal” das terras pela Prefeitura de Salvador à Marinha do Brasil. Atualmente, o território é alvo de uma ação reivindicatória proposta pela Procuradoria da União, na Bahia, que pediu a desocupação do local para atender as “necessidades futuras da Marinha” que pretende ampliar as instalações da base, onde residem 450 famílias de militares.” (NETO, 2012).

Nos contextos em que a divisão de responsabilidades nos projetos habitacionais surge como algo “de fora pra dentro”, haveria, portanto, mais elementos que propiciam a aproximar dos projetos da orientação neoliberal.

**Síntese da experiência diante da dicotomia quanto à responsabilidade do Estado pelas sequelas da questão social e uso da mão de obra local:**

*- Apesar da transferência de responsabilidades e uso da mão de obra local poder ser entendida como instrumentos para fortalecer as lutas, na experiência estudada essas tiveram maior representação como exploração de sobretrabalho e da mão de obra desempregada, como impedimento ao exercício de outras formas de luta, e, como meio de geração de conflitos internos, diante da paralisação do projeto.*

*- A visão da transferência de responsabilidades e uso da mão de obra local como uma obrigação da comunidade destoava da compreensão da política social como conquista a ser garantida pelo Estado.*

➤ **Universalização das repostas do Estado às sequelas da questão da moradia**

<p><b>Universalização das repostas do Estado às sequelas da questão da moradia</b></p>	<p><i>Autogestão dos projetos de forma articulada com a defesa de políticas habitacionais e urbanas mais estruturantes, capazes de alterar significativamente a situação de precariedade das moradias populares.</i></p>	<p><i>Políticas habitacionais implementadas de forma focalizada e localizada, sem repostas mais reais no combate ao déficit habitacional e à inadequação das moradias populares</i></p>
--	--	---

A observação isolada da quantidade de moradias produzidas pelo edital levaria a uma conclusão imediata da insignificância da ação. A construção de um montante de 1.500 (hum mil e quinhentas) moradias, em um estado cujo déficit habitacional chega a 510.577 (quinhentos e dez mil quinhentos e setenta e sete)



unidades habitacionais, de acordo com a última pesquisa IBGE-PNAD (2007), chega a ser irrisória.

A transferência de responsabilidades para entidades da sociedade civil, mesmo que sejam combativas, mesmo que os beneficiados tenham isso como uma estratégia para o fortalecimento das comunidades que agregam trabalhadores, mesmo que estejam articuladas com lutas sociais mais amplas, terá consigo a marca da focalização e localização. Sempre será voltada a uma comunidade específica, em um local determinado. Como já explicitado, o combate efetivo ao problema da moradia exigem ações macroeconômicas e políticas públicas habitacionais e urbanas estruturantes.

Ou seja, mesmo com os possíveis méritos que um edital voltado à autogestão pode ter em termos de fortalecimento da luta dos trabalhadores, esta é uma solução que seus pressupostos apenas se aplicam para alguns nichos bem específicos e não pode ser pensada como uma solução universalizante. É inerente a ela a incapacidade de interferir no problema habitacional de forma estrutural.

Como explica Oliveira (2006) está não é uma solução que, por exemplo, partilha com os trabalhadores a renda gerada na economia, que retira parte do que fica na mão dos proprietários. Políticas radicais de distribuição de renda e de combate à especulação imobiliária, aumentando renda do trabalhador e diminuindo preço da terra, podem ser citadas como formas mais reais e efetivas de combater o déficit.

Deste modo, a defesa da autogestão dos projetos habitacionais não pode significar o abandono de conquistas históricas dos trabalhadores representadas em respostas mais amplas ao problema da moradia (ainda que, no Brasil estas tenham sido bastante restritas).

Em análise do discurso dos agentes entrevistados, a partir de pergunta sobre qual papel do Estado diante da política habitacional, apenas “Liderança MSTB” fez colocações que caminhava neste sentido, ao afirmar taxativamente que cabe a este o papel de garantir a moradia digna. No momento em que fala sobre os movimentos sociais diante da autogestão da produção habitacional, acrescenta que o principal papel destes é cobrar políticas públicas e por mudanças estruturais que combatam as raízes dos problemas sociais, mesmo sem excluir a luta pela autogestão na política habitacional como uma alternativa interessante de criação do que ele define na entrevista como *“espaços e relações contra-hegemônicas”*.

**Síntese da experiência diante da dicotomia quanto à universalização das repostas do Estado às sequelas da questão da moradia:**

*A ação do Estado mostra-se insignificante em termos de respostas reais ao montante da deficiência de moradia digna, pois tem como parte de sua natureza a focalização e localização. A autogestão dos projetos habitacionais, mesmo com todas as variantes favoráveis ao fortalecimento das lutas, terá sempre essa marca, e não pode ser destacada das lutas por formas macro econômicas e políticas de combate ao problema da moradia.*

➤ **Compreensão estrutural do problema da moradia**

<p><b>Compreensão dos problemas habitacionais</b></p>	<p><i>Visão estrutural e histórica do problema habitacional, como reflexo das desigualdades sociais inerentes ao desenvolvimento do capitalismo</i></p>	<p><i>Compreensão isolada, como fruto da incapacidade do trabalhador de criar alternativas de renda para aquisição da moradia</i></p>
---	---	---

No caso em estudo, as pistas para identificar e aprimorar a discussão sobre a compreensão do problema habitacional foram encontradas nos discursos dos atores entrevistados e nas propostas presentes em alguns documentos.

Nas perguntas, uma das intenções foi buscar dos agentes sua compreensão sobre a sociedade a partir da política habitacional. Neste sentido, “Liderança MSTB” explicitou uma compreensão mais histórica e estrutural da sociedade, com uso de termos que indicam a percepção, por exemplo, da divisão de classes no capitalismo e da necessidade buscar mudanças estruturais para solução dos problemas sociais. Dentre as colocações do integrante do MSTB, podemos citar as seguintes:

*A estrutura do Estado está montada para funcionar de acordo com interesses do capital [...] não acredito na institucionalidade burguesa, é necessário criar uma nova institucionalidade [...] é necessário forjar valores contrahegemônicos ao capitalismo [...] Só é possível mudar o problema da moradia, com a mudança do capitalismo” [...] O movimento compreende que o problema*

*da moradia é estrutural do capitalismo, ou seja, só muda se mudar as estruturas. (Trecho da entrevista realizada com “Liderança MSTB” em 24 de janeiro de 2013).*

Em sentido oposto, “Estado 1”, quando questionado sobre o papel do estado na sociedade finaliza sua resposta com a seguinte frase: “[...] não sou muito fã de ficar nessa discussão.” (Trecho da entrevista realizada em 18 de novembro de 2012)., referindo-se a discussões macro políticas e econômicas.

Por óbvio, não basta ter uma visão mais crítica e estrutural da realidade para que sejam implementadas políticas com um conteúdo mais libertador. No entanto, a presença de sujeitos que compreendam a importância de construir um novo projeto de sociedade é um pressuposto relevante para criar experiências que não sejam simplesmente funcionais ao neoliberalismo e à manutenção da divisão de classe.

Em um projeto como o de Maragogipe, o trabalho social poderia ser um espaço que contribuísse, entre outras coisas, para a formação política e a consciência de classe dos beneficiários. Para tanto, a presença de entidade e profissionais afinados com as lutas sociais e a inserção de temas mais abrangentes e desideologizantes<sup>40</sup>, poderiam favorecer esse papel no projeto.

Neste sentido, sem pretender negar eventual importância do conteúdo dos cursos, é possível notar que o plano de formação dos beneficiários é voltado basicamente para capacitar os integrantes da comunidade em construção civil e para criar alternativas de aumentar a renda e a qualidade de vida a partir do próprio trabalho. Entre os objetivos das atividades pedagógicas delimitados pela Prodesul constam:

A promoção de ações habitacionais e sócio-educativo-produtiva que possibilitem o desenvolvimento da comunidade, de forma democrática, no exercício de sua cidadania, capacitando a população para **ampliar a renda e viabilizar melhor qualidade de vida.**

A Capacitação de cada família participante ou lideranças locais, através da apreensão de conceitos **teóricos e de aprendizado prático na execução das unidades de moradia;**

A formatação de alternativas sócio-econômicas para o **rompimento do ciclo vicioso da pobreza, buscando alternativas econômicas para as comunidades objeto do**

---

<sup>40</sup> Que contribuam para pensar a sociedade para além do compêndio de ilusões resultantes do enfoque da classe social dominantes e que são essenciais para manter a divisão de classe (MARX; ENGELS, 2007).

**presente projeto.** (BAHIA, 2010e, grifo nosso).

Segundo a entidade, o plano de trabalho técnico social tem como objetivo “engendrar novas perspectivas socioeconômicas sobre a comunidade beneficiária do projeto, aliando as vocações locais com potencial de mercado, tentando, desta forma, romper com o ciclo da pobreza nessas comunidades.” (BAHIA, 2010e, p.13). Nos procedimentos metodológicos do plano de trabalho técnico social, escreveu-se o seguinte:

As famílias serão nucleadas, tendo como parâmetro as ações de geração de oportunidades para o trabalho e fortalecimento da renda familiar, visando a melhoria da qualidade de vida de cada família participante deste processo, **através das práticas de Educação-Cidadã, voltadas para a Inclusão Social.** (BAHIA, 2010e, p.13)

Diante dessas passagens, muitas são concepções que poderiam ser problematizadas enquanto estratégias de manutenção do poder e da dominação de classe, entre estas, a ideia de inclusão social e de responsabilização do trabalhador pela sua condição de pobreza. Contenta-se, neste momento, com a percepção de ausência de espaços no projeto para discutir esses e outros conceitos tidos como inquestionáveis na sociedade.

#### **Síntese da experiência diante da dicotomia quanto à compreensão estrutural do problema da moradia:**

*Entre os sujeitos envolvidos, há claras dissonâncias quanto à compreensão do problema habitacional. No projeto não houve previsão de espaços de formação com caráter mais político e desideologizantes, que poderiam ter importante contribuição em uma experiência de autogestão da produção habitacional como forma de fortalecimento das lutas dos trabalhadores.*

#### ➤ **Relação Estado x Movimentos sociais**

<b>Relação Estado x</b>	Observada a necessidade de garantir autonomia e	<i>Visando diminuir a autonomia e combatividade dos movimentos sociais por meio do repasse de</i>
-----------------------------	---	---

<b>Movimentos sociais</b>	<i>independência nas negociações com Estado.</i>	<i>recursos de forma condicionada a mudanças de postura na relação com o Estado</i>
---------------------------	--	---

A concessão de benefícios de forma direcionada a grupos e localidades, favorece o surgimento de políticas clientelistas (quando o benefício é dado como moeda de troca por apoio político) e pode ser funcional à lógica de deslegitimação dos movimentos sociais, grupos e entidades de apoio mais combativas<sup>41</sup>.

Como já discutido, no âmbito da transferência neoliberal de responsabilidade para o “terceiro setor” surge como estratégia a não contemplação de entidades e comunidades articuladas com movimentos sociais mais aguerridos (que mantêm uma postura de autonomia e questionamento diante do Estado). Por sua vez, quando contemplados, tende-se a esperar destes, complacência e agradecimento, a partir da visão de que a sua “escolha” foi uma benesse do governo.

No edital e no Projeto de Maragogipe, é possível destacar alguns pontos de ambiguidade com relação a esse aspecto. De um lado, a definição das comunidades beneficiárias, podem ser percebidas como resultante de um processo de lutas que envolveu ações como ocupação de prédios públicos, manifestações, articulação com movimentos sociais.

Como informa “Liderança local” “[...] a vinda das casa é fruto de diversas mobilizações [...] ocupamos a Conder, o INCRA e a Bahia pesca.” (Trecho da entrevista realizada em 24 de janeiro de 2013). Relata ainda, que teve papel importante o fato de estarem articuladas também enquanto Movimento de Pescadores da Bahia. Antes disso, afirma que ficavam apenas pedindo os benefícios sociais para deputados e vereadores.

Com relação ao projeto de construção de moradias no local, sua leitura é de que “chegou uma hora que a pressão foi tão grande que eles tiveram que ceder”, e

---

<sup>41</sup> Neste sentido, interessante citar o caso da Medida Provisória nº 2.183-56, de 2001, do Governo Fernando Henrique Cardoso, que proibia a desapropriação para fins reforma agrária em áreas ocupada por movimentos sociais, nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência (Art.2º , § 6º). Acrescentou ainda, que a entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma colaborasse ou participasse da invasão estaria impedida de receber, a qualquer título, recursos públicos (Art.2º, § 6º).

reclama da postura de agentes públicos que chegam na comunidade e dizem que as pessoas tem que “agradecer ao Estado” quando vem algum benefício.

No campo dos movimentos de moradia, “Liderança MSTB”, apresenta na entrevista uma posição correlata, quando afirma a necessidade dos Movimentos adotarem uma postura reivindicativa diante do Estado. Define como principal estratégia de luta do Movimento “...ocupar (imóveis vazios) para abrir negociação, e continuar ocupando para avançar nas conquistas” (Trecho da entrevista realizada com “Liderança MSTB” em 17 de janeiro de 2013).

Para o entrevistado, trata-se de uma forma de preservar a autonomia do movimento, de não ficar dependendo da boa vontade dos agentes políticos do Estado: “se a gente deixa de ocupar, nós estamos vendendo a independência e a autonomia do movimento”. Critica, inclusive, um conjunto de movimentos sociais, que diante da entrada de um governo do Partido dos trabalhadores no estado da Bahia, perderam sua postura combativa, pois “deixaram de ocupar para viver de acordos com o Estado”.

Em linha parecida, pode ser analisada a intervenção habitacional nas comunidades de Maragogipe. Ou seja, uma intervenção que resultou de um conjunto de lutas (o Estado como espaço de disputa, em que suas obrigações e ações direcionadas ao trabalhador são conquistadas) e não como uma “benesse” de determinados integrantes do Estado (o que favorece as estratégias neoliberais de desincentivo à combatividade e o uso das políticas sociais como moeda de troca).

Já no que se refere à definição das famílias beneficiárias, relata “Liderança local”, que acabaram sendo contempladas famílias indicadas por um candidato a vereador do município de Maragogipe e que não estariam entre as mais necessitadas.

Para esta liderança local há uma injustiça nessa interferência, pois deixou de conceder a casa àqueles que participaram das lutas e que tem maiores necessidades, como no caso de uma residência que tem quatro famílias morando na mesma casa. “Se houve a conquista é porque as pessoas se juntaram e foram atrás, então porque dar casa para as pessoas que não precisam e não participaram?” (Trecho da entrevista realizada com “Liderança local” em 24 de janeiro de 2013).

Neste contexto, pensar a autogestão da política habitacional como parte da estratégia de luta dos trabalhadores, mesmo que em ambientes específicos, passa por compreender que nestas iniciativas deve-se engendrar o favorecimento de

entidades, movimentos combativos, assim como de sujeitos envolvidos com as lutas, sob pena de colaborar com as estratégias neoliberais de deslegitimação e desincentivo às lutas.

**Síntese da experiência na dicotomia quanto à relação Estado x movimentos sociais:**

*- a ação em Maragoripe resultou de um processo de lutas que envolveu inclusive ações como ocupação de prédios públicos, manifestações, articulação com movimentos sociais, o que representa uma valorização de experiências e organizações combativas;*

*- a interferências de agentes políticos externos na escolha das famílias que seriam beneficiadas, remete ao desprestígio das posturas de luta dos envolvidos, em prol de posições mais pacíficas e de cunho clientelista. (Ou seja, seria mais fácil ser amigo do agente político X, do que participar das lutas).*

Diante do exposto, constata-se que a experiência do edital e do projeto de Maragogipe, apesar de compreenderem alguns elementos que poderiam caminhar no sentido de uma experiência autogestionária, se concretizou, de forma predominante, em orientação diversa. Ao tempo em que beneficiou um contexto com histórico de luta e se propôs a priorizar entidades com relação mais próxima com as comunidades, a experiência: não conteve componentes de colaboração para a ampliação da mobilização e politização na comunidade; não foi capaz de produzir espaços de compartilhamento real das decisões com os trabalhadores beneficiados e suas organizações; a qualidade política do projeto não esteve acima do conceito de economicidade; e o uso da mão de obra local obteve maior representação como exploração do sobretrabalho. Pode-se acrescentar ainda, o fato de que o projeto acabou colaborando para a fragmentação interna da comunidade, a partir de conflitos derivados da paralisação do projeto.

Restou também a percepção de que determinadas características que confluem com as estratégias neoliberais se mostram inerentes a qualquer projeto deste tipo. Este é o caso da participação dos trabalhadores e das respostas do Estado que ocorrem de modo focalizado e localizado, contribuindo para a

fragmentação das lutas, não universalização e desreponsabilização das respostas do Estado à questão social e habitacional.

Neste contexto, é possível afirmar, mesmo com a fragilidade da aplicação de elementos da autogestão, que a dicotomia esteve presente na experiência, pois é incorreto concluir que esta conteve apenas aspectos de coformação às diretrizes e orientações neoliberais.



## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação do neoliberalismo em suas nuances demonstrou que este se consubstancia numa forma de manutenção das altas taxas de lucro, e da dominação por parte das classes capitalistas. Trata-se de um modelo econômico, envolto em posturas políticas e manipulações ideológicas, que pretende cada vez mais globalizar-se. A América Latina e o Brasil são um dos palcos de sua disseminação, influenciando as relações sociais de produção e notadamente a concepção e forma de atuação do Estado. As políticas sociais são um destes alvos, e não só a partir da diminuição dos gastos públicos na área social, mas com a implementação de novos mecanismos que visam esvaziar as conquistas históricas dos trabalhadores, bem como desmobilizar e fragmentar suas lutas por mudanças mais radicais no modelo político e econômico. Observou-se que uma das estratégias para essa finalidade está na aplicação de um novo *modus operandi* das políticas sociais com a transferência da gestão destas para o ideologizado “terceiro setor”.

No campo das políticas habitacionais, observa-se o mesmo processo de mudanças provenientes da ofensiva neoliberal no Brasil apesar das peculiaridades em relação aos outros campos das políticas sociais. Particularidades que derivam das características específicas da “questão da moradia” e destacadamente, da “questão da moradia” no Brasil marcada por contradições que envolvem os interesses especulativos de um minoria e a ausência sistemática do Estado, tornando a moradia - e mais ainda a moradia digna - um bem extremamente caro e inacessível para grande parte da população.

A transferência de gestão para o “terceiro setor” se tornou uma das formas de implementação dos projetos habitacionais – apesar de serem predominantes as empresas construtoras – como parte do processo de desestruturação e desresponsabilização do Estado diante do problema da moradia.

No entanto, o problema central do presente trabalho - a transferência de gestão da política habitacional para organizações nascidas na sociedade civil - foi também investigado a partir do olhar e das lutas daqueles que historicamente estiveram e continuam na condição de explorados, subordinados e destituídos do acesso a condições sociais mínimas no modo de produção e consumo capitalista. Em pesquisa sobre a história de resistência dessa classe, é possível observar o

surgimento de lutas pela formação de outro modelo de sociedade para além do capitalismo, e em alguns destes casos, uma demanda pela construção de uma sociedade fundada na decisão coletiva dos produtores sobre o processo produtivo e no autogoverno pelos trabalhadores. Noções que consubstanciam o conceito de autogestão como um fim a ser buscado pelos trabalhadores.

Em conexão com este conceito, muitos movimentos e organizações de trabalhadores buscam engendrar ainda na sociedade capitalista, práticas e experiências de contraposição ao modelo hierarquizado, centralizado e desigual inerentes às relações de produção e ao Estado capitalista. Experiências que possam contribuir para fortalecer suas lutas a partir de elementos como a ampliação da coletivização e solidariedade de classe, aumento do engajamento e conhecimento dos trabalhadores diante de suas organizações e a maior projeção dos interesses da classe trabalhadores no Estado.

Assim, é possível encontrar a defesa da autogestão das políticas sociais como forma de viabilizar o protagonismo direto dos trabalhadores na implementação destas políticas. E neste caso, entidades históricas de apoio e assessoria - que também se enquadram como organizações não governamentais - passam a ter vasta importância, seja pelo auxílio nas negociações com o Estado, seja na contribuição para os desafios técnicos dos projetos, seja no processo de politização das experiências, ou mesmo para atuar como representação na captação de recursos do Estado.

Essa pauta tem se desenvolvido também no campo da política habitacional, em que movimentos sociais de luta pela moradia junto com outras organizações de trabalhadores, passaram a reivindicar que os projetos habitacionais com recursos do Estado sejam feitos e implementados pelos próprios beneficiários, em conjunto com seus movimentos e entidades históricas de apoio.

Deste modo, seja na tentativa de conhecer como a transferência de gestão se insere no conjunto de alterações macroestruturais engendradas pela ofensiva neoliberal e no contexto da história de luta dos trabalhadores, seja na tentativa de observar essa dicotomia no caso concreto do edital e da localidade de Maragogipe-Ba, chega-se à conclusão de que a visão da autogestão das políticas habitacionais como simples instrumento da ofensiva neoliberal se mostra equivocada. Podendo-se perceber, inclusive, que as políticas habitacionais baseadas na autogestão são também um espaço de luta dos movimentos autônomos dos trabalhadores.

Em relação ao problema proposto no presente trabalho, portanto, constatou-se que a transferência neoliberal das políticas habitacionais para o terceiro setor e, do outro lado, a autogestão dos projetos habitacionais, além de partirem de histórias e objetivos distintos, na prática também apresentam diferenças que se consubstanciam na forma de fazer, nos atores envolvidos e nas situações em que se aplica.

Diferenças que se mostraram bastante tênues na teoria e mais ainda na prática, como visto na análise do caso concreto do edital e do projeto de Maragogipe-Ba. Distinções tão sutis que podem se tornar verdadeiras “armadilhas” para aqueles que pretendem usar esta alternativa de produção habitacional como meio de fortalecimento das lutas dos trabalhadores. São claras as estratégias neoliberais de apropriação, mistificação e desvirtuamento de conceitos e ideias surgidas nas lutas dos trabalhadores.

Foi possível concluir, entretanto, que a autogestão dos projetos habitacionais, por mais que possa se concretizar em instrumento para fortalecer as lutas, estará sempre limitada por fatores que são inerentes a uma realidade de capitalismo neoliberal. Ou seja, será sempre uma ação focalizada e localizada dentro de um contexto em que milhões de pessoas sofrem com os diversos problemas sociais, e dentre estes a falta de moradia digna. Encontrar-se-á sempre subordinada a um Estado que é em si capitalista, cuidadosamente organizado para ser a última instância de preservação da divisão de classe – por mais que seja, também, produto das lutas na sociedade.

Não foi objetivo deste trabalho encontrar repostas para superar a instrumentalização neoliberal e as contradições presentes nas demandas e nas experiências de autogestão dos projetos habitacionais, mas entende-se que conhecer cada vez mais esses mecanismos de instrumentalização e as contradições que envolvem as iniciativas que se pretendem autogestionárias podem contribuir para transformá-las, na teoria e na prática, em um meio de fortalecimento da luta dos trabalhadores pela superação do capitalismo e quiçá para formação de uma sociedade fundada na autogestão.

## 7. REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. “Balanço do Neoliberalismo”. In: SADER; GENTILI (Org.) **Pós-neoliberalismo**. As políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro. Paz e terra, 1995.

ANTUNES, R. **O que é sindicalismo**. São Paulo: Abril Cultural/Brasiliense, 1985. (Col. Primeiros Passos, v. 24)

BAHIA. SEDUR - Secretaria de Desenvolvimento Urbano. CONDER - Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. **Seleção Pública nº 01/2010**. Produção social de moradias para populações tradicionais do estado da Bahia, no âmbito do sistema Estadual de habitação de interesse social. 2010. Disponível em: <[http://www.sedur.ba.gov.br/pdf/selecao\\_publica\\_001\\_2010\\_29mar2010\\_v2.pdf](http://www.sedur.ba.gov.br/pdf/selecao_publica_001_2010_29mar2010_v2.pdf).> Acesso em: out. 2012.

\_\_\_\_\_. SEDUR - Secretaria de Desenvolvimento Urbano. CONDER - Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. **Chamada pública**: texto para divulgação. 2010a.

\_\_\_\_\_. SEDUR - Secretaria de Desenvolvimento Urbano. CONDER - Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. **Relatório de classificação das entidades na seleção pública**. 2010b.

\_\_\_\_\_. SEDUR - Secretaria de Desenvolvimento Urbano. CONDER - Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. **Resultado do edital de seleção**. 2010c.

\_\_\_\_\_. SEDUR - Secretaria de Desenvolvimento Urbano. CONDER - Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. **Plano de trabalho da Prodesul para intervenção nas comunidades de Maragogipe**. 2010d.

\_\_\_\_\_. SEDUR - Secretaria de Desenvolvimento Urbano. CONDER - Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. **Plano de trabalho técnico-social da Prodesul para intervenção nas comunidades de Maragogipe**. 2010e.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, LDA, 2007.

BEAUD, M. **História do capitalismo**: de 1500 aos nossos dias. São Paulo: Brasiliense, 1987.

BEHRING, E. R. **Política Social no Capitalismo Tardio**. 3. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

\_\_\_\_\_, E. R. **Brasil em (contra) reforma**: Desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BERNARDO, J; PEREIRA, L. **Capitalismo Sindical**. São Paulo: Xamã, 2008.

BIHR, A. **Da grande noite à alternativa**. O movimento operário Europeu em Crise. São Paulo: Boitempo, 1998.

BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. 5 ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2004.

BONDUKI, N. Reconstruindo Utopias Perdidas: os Mutirões Autogeridos em São Paulo. In: **IV Encontro Nacional ANPUR**. São Paulo, 1992.

\_\_\_\_\_, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 4 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BRASIL, Ministério de Administração e Reforma do Estado - MARE. **Plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995.

\_\_\_\_\_, Ministério das Cidades. Instrução Normativa nº 14. **Programa Crédito Solidário**. De 25 de março de 2008, alterada pela IN 15, de 03 de Abril de 2008, pela IN 38, de 06 de Agosto de 2008 e pela IN 06, de 10 de Fevereiro de 2009.

BRESSER PEREIRA, L. C.; GRAU, N. (Org.). **O público não estatal**. Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.

CARVALHO, M. do C. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Polis Papers, n. 2, 1998.

CEAS - CENTRO DE ESTUDOS E AÇÃO SOCIAL. **Sobre o CEAS**. Disponível em: <[http://ceas.com.br/?page\\_id=7](http://ceas.com.br/?page_id=7)>, Acesso em jan. 2013.

CONTI, A. Autogestão na produção de moradia popular no Brasil - um convite ao estudo. In: **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, 8(9). Belo Horizonte, 2001. pp. 49-67.

CUNHA, S. S. da. A nova proteção possessória. In STROZAKE, J. (Org.) **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: RT, 2000. pp. 249-276.

DAGNINO, E. Construção democrática, Neoliberalismo e Participação: os dilemas da confluência perversa. In: **Política & Sociedade** - Revista de Sociologia Política. Florianópolis, 1(5), 2004, p. 137-161.

DAGNINO, R. Gestão social e gestão pública: interfaces, delimitações e uma proposta. In: **Revista de Administração pública** (REBAP), v. 3, 2010.

DAGNINO, R. P.; NOVAES, H. T.; A "Nova Arquitetura" e a crítica à tecnologia convencional. In: **Ciencia y tecnologia para el hábitat popular**. Librerie Tecnica CP7, v. 2. 2009. pp.49-60.

DEMO, P. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1995.

FAGNANI, E. População e bem-estar social no Brasil: 40 anos de ausência de política nacional de habitação popular (1964-2002). In: **Revista Multiciência**, n. 06. Campinas: IE/CESIT/UNICAMP, 2006.

FERREIRA, J. **O processo de urbanização brasileiro e a função social da propriedade urbana**. In: Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Ministério das cidades. Brasília, 2009. p.11-29

FILGUEIRAS, L. O Neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, E. M.; ARCEO, E. (Org.). **Neoliberalismo y Sectores Dominantes**: tendencias globales y experiencias nacionales. Buenos Aires: CLACSO - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, v. 1, 2006.

FIX, M.; ARANTES, P. F. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação**. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida. 2009. Disponível em:

[http://www.correiodadania.com.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=66&Itemid=171](http://www.correiodadania.com.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=66&Itemid=171)>. Acesso em: 15/12/2010

CJP – Comissão de Justiça e Paz. **Projeto Trienal 2004 – 2007**. Salvador: 2008

FONSECA, F. **O Consenso Forjado**: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil. São Paulo: Hucitec, 2005.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil, 2007**. Convênio PNUD/Ministério das Cidades, Belo Horizonte, Belo Horizonte, 2009

GIANNOTTI, V. **História das lutas dos trabalhadores no Brasil**. Rio de Janeiro: Manuad, 2007.

GOHN, M. da G. **Movimentos Sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Edições Loyola, 1991.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos Movimentos sociais: Paradigmas clássico e contemporâneo**. 6 ed. São Paulo: Loyola, 2007.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1992.

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de . **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. Esboço de uma interpretação histórico - metodológica. 17 ed. São Paulo: Cortez/ CELATS, 2005.

IANNI, O. **A Formação do Estado Populista da América Latina**. São Paulo: Ática, 1989.

ITURRUSPE, F. **Participacion Cogestion y Autogestion en America Latina**. Caracas: Ed. Nueva Sociedad, 1988.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. 2001. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/default.shtm>>. Acesso em 12 de junho de 2009.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. 2007.

IBGE/IPEA. **Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2002**. Gerência do Cadastro Central de Empresas. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. (Estudos e pesquisas. Informação econômica. n. 4).

\_\_\_\_\_. **Fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil 2005**. Gerência do Cadastro Central de Empresas. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. (Estudos e pesquisas. Informação econômica. n.08).

JACOBI, P. R. Atores Sociais e Estado. In: **Espaço e Debates** - Lutas Urbanas. São Paulo, n. 26, ano IX, 1989.

JORGENSEN, P. O mercado imobiliário e a formação dos preços do solo. In: PINHEIRO, O. (Coord.). **Módulo do Curso "Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena"**. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

KOWARICK, L. Investigação Urbana e Sociedade – Comentários sobre Nuestra América. In: REIS, E., ELISA R., ALMEIDA, M.; FRY, P. (Org.). **Pluralismo, espaço social e pesquisa**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1995. pp. 45-56.

\_\_\_\_\_. **Escritos urbanos**. 2 ed. São Paulo: Ed.34, 2009.

LOPES, J. M. de A.; RIZEK, C. S. O mutirão autogerido como procedimento inovador na produção da moradia para os pobres: uma abordagem crítica. In: **Procedimentos Inovadores de Gestão da Produção Habitacional para População de Baixa Renda**. São Carlos, 2005. Disponível em: <[http://www.habitare.org.br/doc/docs\\_revista/artigoFinep\\_usina.pdf](http://www.habitare.org.br/doc/docs_revista/artigoFinep_usina.pdf)>. Acesso em nov. 2012.

LOWY, M. **Ideologia e ciência social**: elementos para uma análise marxista. São Paulo: Cortez, 1985.

MARICATO, E. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E. (Org.) **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000, pp.165/192.



MARX, K. Manifesto do Partido Comunista. 1973

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MIRANDA, L. C. dos S. **Vizinhos do (in)conformismo**: O Movimento dos Sem Teto da Bahia entre a hegemonia e a contra-hegemonia. Salvador: 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal Bahia.

MNLM - MOVIMENTO NACIONAL DE LUTA PELA MORADIA. **Apresentação**. Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/coordenacao/movimentos-populares/56-mnln-movimento-nacional-de-luta-por-moradia.html>>. Acesso em set. 2012.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e a Questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

MONTAÑO, C.; DURIGUETO, M. L. **Estado, Classe e Movimento Social**. 2ed, São Paulo: Cortez, 2011.

MOPEBA - Movimento dos pescadores e pescadoras Artesanais da Bahia. **Carta do Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais**. Santo Amaro, Bahia, 2010. Disponível em: <<http://cppnorte.wordpress.com/carta-do-movimento-dos-pescadores-e-pescadoras-artesanais/>>. Acesso em dez. 2012.

MORAES, R. C. C. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora SENAC, 2001.

MOREIRA, F. A. **O Lugar da Autogestão no governo Lula**. São Paulo, 2009. Dissertação. (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

MSTB - MOVIMENTO SEM TETO DA BAHIA. **Cartilha produzida para II Congresso do MST**. Salvador, 2008.

NASCIMENTO, C. **Verbetes – Socialismo Autogestionário**. s/d. Disponível em: <<http://www.itcp.unicamp.br/drupal/?q=node/27>>. Acesso em out 2012

NETO, J. F. Quilombo Rio dos Macacos sofre novo ataque armado. In: **Brasil de Fato**. 2012. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/node/11449>>. Acesso em jan 2013.

NETTO, J. P. Cinco Notas a Propósito de La “cuestion social”. In: **Temporalis**. Brasília: Abepis, n.3, 2001.

O'DONNELL, G. Anotações para uma teoria do Estado. In: **Revista de Cultura e Sociedade**. São Paulo. n. 3, nov./jan. 1981. pp. 71-93.

\_\_\_\_\_. **Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras**. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 2008. Disponível em: <<http://www.clad.org/documentos/congreso/odonnell>>. Acesso em set. 2012.

OLIVEIRA, F. VÍCIO DA VIRTUDE: Autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. In: **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 74, mar. 2006. pp. 67-85.

ORLANDI, E. P. **Análise de discurso**: princípios e procedimentos. 9 ed. Campinas: Pontes Editores, 2010.

PECHMAN, R. M.; RIBEIRO, L. C. Q. **O que é a questão da moradia?** São Paulo: Brasiliense, 1983.

PEREIRA, J. D.; SILVA, S. S. de S.; PATRIOTA, L. M. Políticas sociais no contexto neoliberal: focalização e desmonte. In: **Qualit@as** – Revista eletrônica. Universidade Estadual da Paraíba. v. 4. Paraíba, 2006. pp. 01-14.

PINTO, J. A. da C. França: lutas sociais anticapitalistas no maio de 1968. In: **Revista Espaço Acadêmico**. n. 85. 2008. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/085/85pinto.htm>>. Acesso em out. 2012.

PORTELLI, H. **Gramsci e o Bloco Histórico**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1977.

POULANTZAS, N. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

\_\_\_\_\_. **O Estado, o poder, o socialismo**. 2 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

SADER, E. **Quando Novos Personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, B. de S. Dilemas do nosso tempo: Globalização, multiculturalismo e conhecimento. Entrevista. In: **Currículo sem fronteiras**. 3(2), jul./dez. 2003. Disponível em: <[www.boaventuradesousasantos.pt/.../curriculosemfronteiras.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/.../curriculosemfronteiras.pdf)>. Acesso em set 2012.

SARAIVA F. G, TENÓRIO E. J. Escorços sobre gestão pública e gestão social. As recentes reformas do estado. In: MARTINS, P. E. M.; OCTAVIO P. P. (Org). **Estado e Gestão Pública: Visões do Brasil Contemporâneo**. Editora FGV, 2006.

SCHIMIDT, M. F. **Nova historia crítica do Brasil, 500 anos de história mal contada**. São Paulo: Nova Geração, 1999.

SEDUR - Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Diretoria de programas e projetos habitacionais**. s/d. Disponível em: <<http://homologa.sedur.ba.gov.br/habitacao/dpph-diretoria-de-programas-e-projetos-habitacionais/>>. Acesso em jan. 2013.

SMITH, A. **A riqueza das nações: investigações sobre sua natureza e suas causas**. v. 2. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOARES, L. T. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. In: **Coleção Questões da Nossa Época**. n. 70. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SOUTO A.L. S. Movimentos populares urbanos e suas formas de organização ligadas às igrejas. In: **Movimentos sociais urbanos, minorias étnicas e outros estudos**. Brasília: Anpocs, 1983. pp. 63-95 (Ciências Sociais Hoje, n. 2).

STEDILLE, J. P.; FERNANDES, B. M. **Brava Gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 1999.

UMP - União Nacional por Moradia Popular. **Cooperativas Habitacionais e Autogestão**. Apostila elaborada para oficinas de capacitação. 2006. Disponível em: <[www.unmp.org.br](http://www.unmp.org.br)>. Acesso em nov. 2008.

USINA. Centro de Trabalhos Para o Ambiente Habitado. **Apresentação**. s/d. Disponível em <<http://www.usinactah.org.br/index.php?/apresentacao/>>. Acesso em jan. 2013.

VALARELLI, L. L. Os sentidos da participação no trabalho social das organizações sem fins lucrativos. In: **Subsídios sobre o terceiro setor**. Brasília : FENAPAE, 1999.

VIANA, N. Democracia e Autogestão. In: **Achegas** - Revista de Ciência Política, n. 37. 2007. Disponível em: <[www.achegas.net](http://www.achegas.net)>. Acesso em jan. 2013.

ZAGATO, B. P. **Eu sou, marisqueira, lavradores e quilombola**: uma análise do processo de construção da identidade nas comunidades rurais do Guaí, Maragogipe, Bahia. Salvador, 2011. Dissertação. (Mestrado em Antropologia). Programa de Pós-Graduação em Antropologia. Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2011.

ZIENTARSKI, C. Autogestão: Movimentos Sociais dos trabalhadores em busca de emancipação. In: QUEVEDO, J.; MÁRCIA, Z.; LOKI, G. (Org.) **Movimentos Sociais na América Latina**: desafios teóricos em tempos de globalização. Santa Maria, 2007.