

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE ARQUITETURA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL  
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**AUTOGESTÃO NA PRODUÇÃO HABITACIONAL:  
PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO, ENTRE A  
INSTITUCIONALIZAÇÃO E O CONFRONTO POLÍTICO**

**FELIPE DRAGO**

PORTO ALEGRE

Novembro/2011

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE ARQUITETURA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

**AUTOGESTÃO NA PRODUÇÃO HABITACIONAL:  
PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO, ENTRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO  
E O CONFRONTO POLÍTICO**

**FELIPE DRAGO**

**Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.**

**Orientador: Prof. Dr. João F. Rovati**

PORTO ALEGRE

Novembro/2011

## CIP - Catalogação na Publicação

Drago, Felipe

Autogestão na produção habitacional: Programa Crédito Solidário, entre a institucionalização e o confronto político / Felipe Drago. -- 2011.  
148 f.

Orientador: João Farias Rovati.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2011.

1. Planejamento Urbano. 2. Confronto político. 3. Habitação. 4. Autogestão. 5. Programa Crédito Solidário. I. Rovati, João Farias, orient. II. Título.

**Dissertação avaliada e aprovada em 18 de novembro de 2011, no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pela seguinte banca examinadora:**

**Prof. Dr. João Farias Rovati, orientador e presidente da banca.**

Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – PROPUR

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

**Profa. Dra. Luciana Corrêa do Lago**

Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional – IPPUR

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

**Prof. Dr. Marcelo Kunrath da Silva**

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – IFCH

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

**Prof. Dr. Aldomar Arnaldo Rückert**

Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – PROPUR

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS

*Para Clarissa, Stela e Antônio*

## **AGRADECIMENTOS**

Meus especiais agradecimentos:

Aos grupos de pesquisa Cidade-projeto/PROPUR – UFRGS e Associativismo, contestação e engajamento/PPGS – UFRGS, nos quais encontrei os recursos necessários para desenvolver as idéias deste trabalho. Ao pessoal do GT Provisão de moradia, do Observatório das Metrôpoles, por possibilitar a apresentação do trabalho, ainda na elaboração, para as lideranças dos movimentos.

Ao meu amigo e orientador dedicado, João Rovati.

À Clarissa, pela paciência e apoio. À Stela e Antônio, por colorir o fazer deste trabalho com seu primeiro ano de vida.

A todos citados até aqui devo a primeira pessoa do plural na qual escrevo. Vocês são o “nós” deste trabalho.

À CAPES, pela bolsa de mestrado.

Aos professores Luciana do Lago, Paulo Soares e Carlos Schmidt, pelas preciosas contribuições no exame de qualificação.

A todos que me instigaram e inspiraram: companheiros do CA<sup>S</sup>aTieRRa, ex companheiros de morada na “comuna da Vigário”, grupo de estudos Fim da Linha e pessoal da revista Sinal de Menos. A todos vocês que ainda acreditam ser possível mudar o mundo, tomando o poder ou não.

Aos que importunei com “mil” perguntas preparadas pensando neste trabalho e outras “duas mil” improvisadas. Principalmente aos entrevistados ligados à CMP, CONAM e MNLM, que concederam horas a fio de entrevistas que mais pareciam interrogatórios!

## RESUMO

Esta dissertação se insere nos estudos sobre os resultados políticos da execução conjunta de políticas públicas entre Estado e movimentos sociais. Busca compreender como as organizações sociais de abrangência nacional têm executado a produção habitacional autogestionária permitida pelo Programa Crédito Solidário.

Parte da hipótese de que a execução do Programa estaria mudando o modo de ação dos movimentos na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), pois os movimentos estariam abandonando o confronto político e substituindo-o pela cooperação com o Estado, o que indicaria uma tendência à institucionalização.

Nossa questão central, portanto, seria: como os movimentos sociais incorporaram a política pública que reivindicaram? No entanto, a pergunta que estrutura o trabalho foi construída no âmbito do *confronto político*: no que consistem os *repertórios de ação* dos movimentos para por em prática a execução do Programa na RMPA?

Seu desenvolvimento fundamenta-se no estudo de três casos de produção habitacional ligados aos movimentos que reivindicaram a política em nível nacional e, ao mesmo tempo, empreenderam na RMPA. Os movimentos em questão são: Central dos movimentos Populares (CMP), Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM) e Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM).

*Palavras chave:* Autogestão; Confronto político; Movimentos sociais; Programa Crédito Solidário.

## ABSTRACT

This dissertation inserts itself into the body of studies about the political results of the joint implementation of public policies by the State and social movements. It seeks to understand how social organizations of national scope have been implementing self-managed housing production as allowed by the Programa Crédito Solidário.

It starts from the hypothesis that the implementation of the Program would be changing the mode of action of movements from the Metropolitan Region of Porto Alegre (MRPA), as movements would be abandoning political confrontation and substituting it for cooperation with the state, what could indicate a trend towards institutionalization.

Our central question, then, would be: how do social movements incorporate the public policy they demanded? However, the question that structures this work was built within the scope of *contentious politics* theory: what are the *action repertoires* of movements for putting in practice the implementation of the Program in MRPA consisted of?

Its development is based on the study of three cases of housing production linked to the movements that demanded a national level policy and at the same time acted in the MRPA. The movements in question are: Central dos movimentos Populares (CMP), Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM) e Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM).

*Keywords:* self-management, contentious politics, social movements, Solidary Credit Program.



**Lista de figuras e quadros**

<b>Figura 1</b> – Localização do empreendimento Vivendas São Tomé .....	65
<b>Figura 2</b> – Vivendas São Thomé: vista do entorno.....	65
<b>Figura 3</b> – Vivendas São Tomé: casa com intervenção do morador .....	65
<b>Figura 4</b> – Localização do empreendimento Porto Verde .....	77
<b>Figura 5</b> – Porto verde: casa com intervenção do morador e imediações .....	77
<b>Figura 6</b> – Porto verde: Casa com intervenção do morador e imediações .....	77
<b>Figura 7</b> – Localização do empreendimento Parque das Hortênsias .....	90
<b>Figura 8</b> – Parque das Hortênsias: casa original e com intervenção dos moradores .....	90
<b>Figura 9</b> – Parque das Hortênsias: fase II .....	90
<b>Quadro 1</b> – Formação dos repertórios de ação .....	36
<b>Quadro 2</b> – Autogestão: confronto <i>versus</i> institucionalização .....	37

### Lista de siglas

**ANAMPOS** – Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais  
**BNH** – Banco Nacional de Habitação  
**CAO** – Comissão de Acompanhamento de Obras  
**CCFDS** – Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social  
**CEF** – Caixa Econômica Federal  
**CMP** – Central de Movimentos Populares  
**CONAM** – Confederação Nacional de Associações de Moradores  
**CONCIDADES** – Conselho Nacional das Cidades  
**CRE** – Comissão de Representantes  
**CUT** – Central Única dos Trabalhadores  
**COHAGIG** – Cooperativa Habitacional Giuseppe Garibaldi  
**COMHATAB** – Conselho Municipal de Acesso a Terra e Habitação  
**COOHRREIOS** – Cooperativa Habitacional dos Trabalhadores dos Correios  
**DEM HAB** – Departamento Municipal de habitação  
**FDS** – Fundo de Desenvolvimento Social  
**FEGAM** – Federação Gaúcha de Associações de Moradores  
**FNRU** – Fórum Nacional de Reforma Urbana  
**FNHIS** – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social  
**FUNAPS** - Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal  
**INOCOOP** – Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais  
**MCIDADES** – Ministério das Cidades  
**MCMV** – Programa Minha Casa Minha Vida  
**MCMV-E** – Programa Minha Casa Minha Vida Entidades  
**MNLM** – Movimento Nacional de luta pela Moradia  
**OGU** – Orçamento Geral da União  
**OSCIP** – Organização Social de Interesse Público  
**PAC** – Programa de Aceleração do Crescimento  
**PCS** – Programa Crédito Solidário  
**PT** – Partido dos Trabalhadores  
**RMPA** – Região Metropolitana de Porto Alegre  
**SIMPA** – Sindicato dos Municípios de Porto Alegre  
**SPC/SERASA** – Serviço de Proteção ao Crédito/Centralizadora dos serviços dos Bancos S/A  
**UAMA** – União das Associações de Moradores de Alvorada  
**UNMP** – União Nacional por Moradia Popular

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>03</b>
<b>CAPÍTULO 1 – CONFRONTO POLÍTICO, CICLO DE CONFRONTO E O PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO .....</b>	<b>09</b>
<b>1.1 – Sobre o estudo dos movimentos sociais no Brasil .....</b>	<b>09</b>
<b>1.2 – Teoria do confronto político .....</b>	<b>12</b>
1.2.1 – Estado e movimentos sociais .....	13
1.2.2 – Confronto político .....	16
1.2.3 – Movimentos sociais .....	17
1.2.4 – Oportunidades e restrições políticas .....	19
1.2.5 – Repertório de ação .....	21
1.2.6 – Performances públicas e ruptura .....	23
<b>1.3 – Autogestão: condições de ocorrência e definição .....</b>	<b>25</b>
1.3.1 – Construindo um conceito de autogestão .....	27
1.3.2 – Alguns exemplos históricos .....	33
1.3.3 – Definição de autogestão .....	36
<b>1.4 – Ciclo de confronto: o Programa Crédito Solidário e seu contexto político ....</b>	<b>39</b>
1.4.1 – Fase de mobilização .....	40
1.4.2 – Fase de desmobilização .....	42
1.4.3 – Fim do ciclo .....	45
<b>1.5 – Programa Crédito Solidário .....</b>	<b>46</b>
<b>CAPÍTULO 2 – LIDERANÇAS E NÚCLEOS DE OPERAÇÃO .....</b>	<b>52</b>
<b>2.1 – Problema e técnicas de pesquisa .....</b>	<b>52</b>
<b>2.2 – Os movimentos e seus empreendimentos .....</b>	<b>57</b>
2.2.1 – Central dos Movimentos Populares (CMP) .....	57
2.2.1.1 – A CMP e o empreendimento São Thomé .....	57
2.2.1.2 – Vivendas São Thomé e seu núcleo de operação .....	67
2.2.2 – Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM) .....	73
2.2.2.1 – A CONAM e o empreendimento Porto Verde .....	73
2.2.2.2 – Porto Verde e seu núcleo de operação .....	78
2.2.3 – Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN).....	83
2.2.3.1 – O MNLN e o empreendimento Parque das Hortênsias .....	83
2.2.3.2 – O Parque das Hortênsias e seu núcleo de operação .....	91
<b>CAPÍTULO 3 – A AÇÃO POLÍTICA NOS EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS .....</b>	<b>97</b>
<b>3.1 – Ação modular .....</b>	<b>97</b>
3.1.1 – Recorrências .....	98
3.1.2 – Particularidades .....	103

<b>3.2 – Os repertórios dos núcleos de operação .....</b>	<b>105</b>
3.2.1 – Repertório relativo aos condicionantes do Programa .....	106
3.2.2 – Repertório relativo ao movimento social de origem .....	109
3.2.3 – Repertório relativo à prática da construção .....	113
<b>3.3 – Considerações sobre as relações envolvidas na construção dos repertórios de ação .....</b>	<b>116</b>
<b>3.4 – Cavalo de Troia no interior das “muralhas” do confronto político? .....</b>	<b>118</b>
<b>3.5 – Execução da política: estratégia de confronto ou institucionalização? .....</b>	<b>122</b>
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>126</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>130</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>133</b>
<b>Anexo 1 – Roteiro de entrevistas para lideranças .....</b>	<b>134</b>
<b>Anexo 2 – Roteiro de entrevistas para empreendimentos .....</b>	<b>136</b>
<b>Anexo 3 – Glossário .....</b>	<b>138</b>

## INTRODUÇÃO

Pelo menos nos últimos quarenta anos, grupos de ativistas vinculados a movimentos sociais urbanos de diversas procedências construíram uma trajetória na qual, em muitos casos, gradativamente, reuniões políticas inflamadas e ações de contestação, como as ocupações de terra e imóveis, cederam espaço à participação em espaços institucionais, à gestão de empreendimentos habitacionais e ao manejo da colher de pedreiro.

Nos anos 1990-2000 muitos ativistas e lideranças dos movimentos sociais passaram a integrar instâncias oficiais de poder, especialmente junto a governos dirigidos pelo Partido dos Trabalhadores (PT). A participação nas estruturas de poder criou a possibilidade de substituição das lutas politicamente combativas por ações que trariam benefícios concretos para os militantes.

A presença dos movimentos nestes novos espaços de poder pode significar que o *confronto* com o Estado estaria sendo substituído pela *cooperação*. Ou seja, supostamente, a partir de então, os movimentos não precisariam mais levantar certas bandeiras políticas. Deveriam agir propositivamente e eventualmente operar as políticas públicas em busca de resultados concretos.

Nosso trabalho questiona esta “mudança”, a partir da análise de suas experiências. Tal maneira de entender o confronto consolidou-se num contexto de imobilidade e de predisposição à cooperação com o Estado por parte de alguns movimentos estruturados nacionalmente no início do governo Lula na ocasião da criação do Ministério das Cidades. Tal mudança também aparece associada ao fluxo de militantes para dentro das estruturas de poder e a compromissos políticos assumidos direta ou indiretamente tanto por lideranças sociais quanto partidárias em campanhas eleitorais.

Não se pode desvincular a ação desses movimentos dos partidos de esquerda. Os movimentos que mais cresceram nos anos 1980-1990 tinham vínculos estreitos com o debate

que deu origem ao próprio PT. O surgimento do PT como ferramenta de luta e seu posterior “amadurecimento”, que o integrou à institucionalidade e o burocratizou, parece ter exercido alguma influência na forma como os movimentos nacionais ligados ao partido confrontam o Estado atualmente. Também é possível atribuir aos movimentos o mesmo poder de interferência, tanto na formação do PT quanto na consolidação do Estado brasileiro. Podemos tratar a questão de forma mais conseqüente, portanto, em termos de interdependência entre movimentos e Estado.

Esta relação histórica é fundamental no acolhimento e no processo de revisão da política pública que estudamos pelos movimentos. Analisamos a relação entre movimentos e Estado no contexto de um dos resultados desta interdependência, o da execução conjunta do Programa Crédito Solidário (PCS). Este programa, elaborado pelo governo federal sob a liderança de Lula, permite aos movimentos a organização e execução de empreendimentos habitacionais, incluindo elementos de autogestão reivindicados por eles.

Este trabalho, portanto, trata dos movimentos sociais nacionais ligados a confrontos em torno das questões habitacionais no contexto específico do PCS, política resultante de um *ciclo de confronto* e construída sob a égide da interdependência.

A análise desta política tem se mostrado fundamental para os movimentos, pois a execução dos empreendimentos financiados pelo Programa parece lhes exigir novas maneiras de ação, às quais não estavam habituados, tais como gerir e administrar recursos financeiros e humanos na construção civil. Estas novas maneiras de ação parecem testar dando resultados políticos ainda pouco sistematizados e compreendidos para os movimentos. A questão central do trabalho é compreender o que, politicamente, está em jogo para os movimentos a partir da execução desta política habitacional.

Em busca da sistematização destes resultados, primeiro, buscamos entender como os movimentos responderam à política na prática. As atividades relacionadas aos empreendimentos, em princípio, parecem estar distantes das questões reivindicatórias iniciais e do debate que lhes deu origem, por alguns motivos.

Primeiro, alguns grupos de pessoas assumem as tarefas integralmente. Eles não são, necessariamente, os futuros moradores do empreendimento. Sem esta responsabilização inicial, os empreendimentos não aconteceriam. Denominamos estes grupos de *núcleos de operação* de empreendimentos.

Segundo, sendo estes núcleos absorvidos pela rotina de trabalho, tornam-se responsáveis unicamente pela viabilização do empreendimento e não pela política de contestação social do movimento a que se ligam. A necessidade de executar o

empreendimento criou novos modos e rotinas de ação, distintos dos movimentos dos quais estas pessoas provêm. Por isto passaram a estar distantes do modo de ação dos movimentos, mas frábil ou organicamente ligados ao seu modo de fazer política, constituindo estruturas independentes funcional e financeiramente.

Terceiro, sendo os empreendimentos uma prioridade dos movimentos, os núcleos de operação poderiam estar modificando o modo de ação dos movimentos. Poderíamos entender que a política estaria transformando o modo de ação dos movimentos nacionais – habituados ao *confronto* político – em *cooperação* com o Estado e com grupos aos quais se opunham numa situação anterior à execução da política, tais como os proprietários de terra, especuladores e empreiteiras.

Portanto, como questão central, temos: como os movimentos sociais incorporaram a política pública que reivindicaram? Ou, de uma forma menos genérica: i) no que consiste a autogestão que realizam? e; ii) quais os resultados políticos da prática da autogestão para os movimentos?

A sistematização da prática da autogestão se deu diretamente a partir dos achados empíricos. Elencamos e analisamos as principais *semelhanças* entre os modos de organização e execução dos empreendimentos por três movimentos nacionais que: i) reivindicaram a política; iii) constituem a coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (Central de Movimentos Populares, Confederação Nacional de Associação de Moradores e Movimento Nacional de Luta pela Moradia); ii) possuem empreendimento na Região Metropolitana de Porto Alegre;

A sistematização e análise dos *repertórios de ação* aportaram a análise dos resultados políticos dos empreendimentos para os movimentos nacionais através de uma pergunta estruturante construída no contexto da *teoria do confronto político*: no que consistem os repertórios de ação dos núcleos de operação da política, criados pelos movimentos sociais nacionais para organizar e executar o Programa Crédito Solidário na Região Metropolitana de Porto Alegre?

Nossa hipótese tem grande relevância no campo do planejamento urbano. As metrópoles brasileiras enfrentam problemas diversos como segregação sócio espacial, falta de trabalho e emprego, déficit habitacional, falta de manutenção de áreas públicas, violência, trânsito caótico, alagamentos, degradação do ambiente natural, entre muitos outros. Alguns pesquisadores atribuem os problemas à inexistência de planejamento urbano estatal. Porém o Estado não é o único responsável pelos problemas atribuídos à “falta de planejamento”.

De forma geral, os resultados do ato de planejar parecem estreitamente ligados a quem são os agentes reais do planejamento na contemporaneidade: os agentes imobiliários. Seu modo de operar está fundado na especulação imobiliária e, através dela, planejam passo a passo suas estratégias de produção, muitas vezes apoiadas e facilitadas pelo poder público.

Por outro lado, estando o poder nas mãos de grupos com qualquer posição no espectro político (esquerda, centro, direita – e suas variações), o papel do Estado brasileiro tem sido o de amenizar os impactos negativos da especulação imobiliária e fazer a manutenção das “regras do jogo” deste mercado, de forma mais ou menos eficiente.

O governo federal tem fomentado, prioritariamente, as relações de mercado em busca de desenvolvimento econômico e da redução do déficit habitacional. A maneira dominante de sanar o déficit é a produção de novas unidades, pois desta forma é possível gerar mais trabalho e renda através da construção civil.

Atentemos para o fato de que, pelo menos nos últimos seis anos, com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), temos acompanhado o *boom* do preço da terra e dos imóveis urbanos. Priorizando a produção habitacional empresarial, o MCMV proporcionou a redução dos números do déficit habitacional com a produção de aproximadamente 450 mil unidades (zero a três salários mínimos) habitacionais somente entre 2009 e 2011.

Por outro lado, o MCMV proporcionou uma transferência da ordem de bilhões do Orçamento Geral da União (OGU) para os caixas das empresas privadas neste período, através de lucros sobre a construção e subsídios, além dos lucros indiretos sobre a especulação imobiliária e doação de terras públicas.

Apesar da absoluta predominância do modo empresarial de provisão habitacional (aproximadamente 97% do total de recursos totais do MCMV), programas habitacionais como o Crédito Solidário e o Minha Casa Minha Vida Entidades possibilitaram aos movimentos sociais, dentre as quase 27 mil unidades que produziram de forma “autogestionária”, pelo menos algumas experiências ricas, as quais realmente podemos chamar de autogestão.

O que parece estar em jogo nestas políticas, em primeiro plano, é a redução do déficit através do envolvimento dos moradores com a construção, o que cumpre importante papel em eles não “voltarem a ser déficit” mais tarde. O envolvimento dos moradores é fundamental na criação dos laços com o lugar, no controle de qualidade e do empreendimento com um todo.

Os fatores mais importantes na qualidade final das habitações tem se mostrado composta pelo preço da terra e pela disponibilidade de assessoria técnica qualificada. A especulação sobre os itens de necessidade básica como a terra urbana e a assessoria técnica



desqualificada ou inexistente, principalmente, tem elevado o valor e diminuído a qualidade dos empreendimentos. Mesmo aumentando os recursos e subsídios, os empreendimentos no sul do Brasil têm deixado a desejar em termos de produção de cidade.

Somando-se a isto, a grande procura por imóveis resultante das facilidades de financiamento, a queda de oferta de força de trabalho qualificada e de material de construção somam-se a este contexto para elevar os custos finais da construção de novas unidades.

O governo tem atuado de forma muito tímida no sentido de regular o mercado habitacional. Apesar da obrigatoriedade de legislações regulatórias em instâncias nacional, estadual e municipal, tais como os Planos de Habitação de Interesse Social, os Planos Diretores e o Estatuto das Cidades, estas leis e instrumentos de política urbana permanecem nas gavetas dos setores e instâncias governamentais responsáveis e só são aplicadas em situações nas quais não prejudicam os interesses da especulação.

Tais leis, assim como o Programa Crédito Solidário, surgem de um longo processo de disputa política que toma fôlego de tempos em tempos através de ativismos sociais contra a mercadorização das relações sociais e pelo *direito à cidade*.

Os movimentos sociais urbanos, tradicionalmente, se envolvem em ações de confronto contra os setores dominantes do Estado e do mercado e denunciam estes problemas de formas tão radicais quanto as oportunidades políticas permitem. A forma como organizam os discursos e os contornos políticos que dão às suas ações são fundamentais para o entendimento da cidade como um direito social.

Compreender como a ação dos movimentos e a atuação do Estado podem ser mais efetivas no sentido de fazer avançar o direito à cidade sem desmobilizar as ações de confronto político, é o que julgamos ser a questão mais abrangente na qual se insere este trabalho – o estudo da política ligada à produção habitacional como desenvolvida pelos movimentos sociais, portanto, têm muito a contribuir na atividade de planejamento urbano.

Estruturamos o trabalho da seguinte forma:

No **capítulo 1** expusemos os principais elementos teórico-metodológicos utilizados no trabalho. Nossos desafios foram, primeiro, situar a *autogestão*, em seus vários aspectos, nos termos referenciados pela *teoria do confronto político* e, segundo, contextualizar o Programa Crédito Solidário como resultado de um *ciclo de confronto*.

No **capítulo 2** sistematizamos as informações recolhidas no campo. O objetivo era criar uma base comum de dados aos núcleos de operação ligados aos três movimentos. A base deveria servir às generalizações posteriores, e se desenvolveu analisando a conexão das

práticas políticas dos núcleos, quando ajustadas às determinações externas do Programa Crédito Solidário, com as dimensões políticas dos movimentos.

No **capítulo 3** abordamos de forma sistemática as informações das entrevistas segundo os critérios da recorrência e da particularidade dos modos de ação dos movimentos. A seguir, interpretando estas ações, identificaremos os repertórios de ação criados pelos movimentos na execução do Programa Crédito Solidário. Por fim, analisamos a sistematização à luz das nossas questões teóricas principais.

## CAPÍTULO 1

### CONFRONTO POLÍTICO, CICLO DE CONFRONTO E O PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO

Neste capítulo vamos expor os principais elementos teórico-metodológicos utilizados no trabalho. Para tanto, contextualizamos o estudo dos movimentos sociais urbanos por meio de seus principais autores e linhas teóricas no contexto brasileiro, relacionando-os ao contexto internacional. A seguir, abordamos os conceitos estruturantes do desenvolvimento do trabalho e da pesquisa empírica. O desafio aqui é situar a *autogestão*, em seus vários aspectos, nos termos referenciados pela teoria do *confronto político*, construindo-a como um conceito não normativo da prática dos movimentos que contribui para o entendimento dos resultados e significados das ações coletivas por eles empreendidas.

Também, neste capítulo, contextualizamos o Programa Crédito Solidário como resultado de um *ciclo de confronto*. A idéia principal é que os movimentos nacionais, a partir da década de 1990, passam deliberada e gradativamente a desenvolver ações que visam colaborar com o Estado, adicionando novas formas de atuação ao leque de possibilidades de ação e aproveitando as oportunidades políticas de forma distinta do que faziam até então.

#### **1.1 – Sobre o estudo dos movimentos sociais no Brasil**

No Brasil, o estudo dos movimentos sociais ganhou força na década de 1970, a partir da tentativa de interpretar os movimentos sociais urbanos, especialmente no contexto do “novo sindicalismo” do final da década de 1960 (SCHERER-WARREN & LUCHMAN, 2004). O paradigma teórico era o chamado “marxismo clássico das lutas de classe”: centralidade da classe social, acumulação de forças em torno do partido e tomada do poder (SCHERER-

WARREN, 2005). Os principais estudos tiveram por objeto os movimentos sindicais, operários e nacional-populares.

Os estudos de maior importância, neste contexto, realizaram-se no início dos anos 1980. Scherer-Warren argumenta que, nessa época, os pesquisadores buscaram a construção de um modelo analítico alternativo ao marxista, que não fosse dominado pela esfera da produção, mas que, a partir da dimensão empírica, inserisse os sujeitos pesquisados na esfera da cultura e da política, buscando evidenciar seu potencial de transformação social. Assim, passam a ser abordados movimentos de moradia, gênero, étnicos, entre outros, os quais, no entanto, acabavam acomodados ao chamado “modelo paradigmático único e hegemônico nos diálogos intelectuais”, o “marxismo clássico” (SCHERER-WARREN & LUCHMAN, 2004).

MacAdam, Tarrow e Tilly, discutindo a identidade coletiva em “Para mapear o confronto político, argumentam que, embora E. P. Thompson, em 1964, ao publicar seu *The making of the English working class*, tenha liberado a análise de classe de sua prisão produtivista, deixando de lado, porém, os “modos não classistas de formação da identidade coletiva e a relação específica entre a ação coletiva e a identidade coletiva (MCADAM, TARROW & TILLY, 2009: 29), no Brasil, as análises permaneceram ligadas ao paradigma dominante nos anos 1970-1980, até o final do século 20.

Ao mesmo tempo, o anti-imperialismo latino-americano, o profundo estruturalismo na tradição do pensamento social regional e a influência de Alain Touraine e colaboradores através da teoria dos Novos Movimentos Sociais, resultado de diálogos com teóricos norte-americanos, dificultaram a transformação dos paradigmas teóricos brasileiros e deixaram os pesquisadores fora do cenário internacional da pesquisa sobre os movimentos até o início dos anos 2000 (BRINGEL, 2011).

Estas dificuldades teóricas explicariam porque o estudo dos movimentos sociais perdeu relevância para as ciências humanas a partir dos anos 1980 e seria retomado com força somente no final dos anos 1990<sup>1</sup>, sob novas perspectivas, no momento que as mobilizações contra a “globalização hegemônica” trouxeram novos desafios analíticos aos pesquisadores brasileiros. Nos últimos anos da década de 2000, um número cada vez maior de pesquisadores aborda esses movimentos – muitos deles, inclusive, agindo fora do âmbito acadêmico, envolvendo-se com as organizações sociais, constituíram redes de ativistas, atuando como

---

<sup>1</sup> Privilegiados na década de 1980 como referência para as transformações sociais, os movimentos praticamente desapareceram do debate teórico das Ciências Sociais brasileiras na década de 1990. Dão lugar à sociedade civil, “que passa a ocupar o centro das reflexões e análises dos autores voltados ao estudo das relações entre democratização e atuação dos atores sociais” (MOURA E SILVA, 2008: 44-45).

assessores de projetos e facilitadores do trabalho dos movimentos (SCHERER-WARREN & LUCHMAN, 2004).

No entanto, para Dick Flacks (2005), a preocupação com os processos e resultados do confronto político envolvendo organizações sociais e Estado ou governos ainda é pobre em termos de conexão da produção teórica com o trabalho desenvolvido pelos ativistas. Segundo o autor, este é um problema relacionado diretamente ao que chama de “a substância do nosso sistemático teorizar” (2005: 46-7), muito mais do que ao isolamento dos estudiosos em relação aos movimentos que visam estudar. Flacks argumenta que, apesar de terem conhecido um “surto” nos últimos vinte anos nos EUA, esses estudos ainda estão longe de fornecerem subsídio para a ação dos ativistas, assemelhando-se ao “misto de teorização inflacionada e de empirismo abstrato” que já predominava nas ciências sociais dos anos 1950 (2005: 47).

No contexto do problema analisado por Dick Flacks (2005), Doug McAdam, Sidney Tarrow e Charles Tilly (2009) apontam para outro aspecto que dificultaria a abordagem dos movimentos. A fragmentação dos estudos e da teoria em “áreas de conhecimento”, como sociologia, história, economia e suas subáreas, prejudicaria especialmente os jovens pesquisadores, que terminam por desenvolver seus trabalhos sem estabelecer contato mais estreito com colegas que atuam em áreas relacionadas, em outras disciplinas ou sob a influência de paradigmas concorrentes. O problema de segmentação é atribuído à natureza do trabalho acadêmico, cada vez mais insular e voltado para subáreas que produzem uma “proliferação de conhecimentos especializados, o que pode acrescentar linhas ao currículo, mas pouco ao conhecimento geral” (MCADAM, TARROW & TILLY, 2009: 12-13).

Entre os problemas enfrentados pelos pesquisadores dos movimentos sociais, além da fragmentação das áreas de conhecimento, podem ser citados ainda: (i) a ação deslocada do que poderia ser sua principal contribuição, fornecer subsídios teórico-práticos aos ativistas para enfrentarem opositores muito mais fortes do que eles (FLACKS, 2005); e (ii) a superação do paradigma analítico da luta de classes e da centralidade da produção (SCHERER-WARREN & LUCHMAN, 2004), marcado por grandes doses de normatividade providas da teoria.

No Brasil, é preciso atentar especialmente para este último ponto. Para Marcelo Kunrath da Silva (2010) parcela expressiva das análises realizadas em nosso país parte de pressupostos normativos, ao definir previamente “como deve ser” seu objeto – movimentos, forma de organização e relação com o Estado, por exemplo – e, com base nessa definição, avaliar a atuação dos atores sociais. No contexto desta normatividade, Silva constata que “alguns analistas tendem a assumir o papel de propositores de formas de organização e atuação dos

movimentos sociais a partir de determinados princípios considerados corretos, justos e/ou eficazes” (2010: p. 3). Outro desdobramento desta normatividade relaciona-se à restrição da abrangência dos estudos a organizações sociais com as quais os pesquisadores compartilham princípios políticos e organizativos.

## 1.2 – Teoria do confronto político

O problema da normatividade, bem como seus desdobramentos, envolve aspectos epistemológicos e metodológicos que até hoje não foram satisfatoriamente esclarecidos, especialmente no que se refere à relação do pesquisador com seu objeto de estudo, além de oferecer pistas sobre os problemas relativos à produção teórica. A compreensão da importância deste problema orientou em larga medida a busca da fundamentação teórica deste trabalho, encontrada na chamada *contentious politics*, ou *teoria do confronto político*, denominação que adotaremos com base na tradução brasileira de *O poder em movimento – Movimentos sociais e confronto político*, de Sidney Tarrow (2009)<sup>2</sup>.

A teoria do confronto político é o paradigma dominante nos estudos sobre movimentos sociais nos Estados Unidos. Flacks (2005) reconhece como principal mérito do projeto teórico liderado por Charles Tilly, Sidney Tarrow, Doug McAdam, John McCarty e David Snow, articular em um quadro teórico único a teoria e a investigação relativas a um amplo leque de dinâmicas sociais – movimentos sociais, revoluções, conflitos industriais, étnicos e religiosos, entre muitos outros.

O projeto teórico destes autores foi exposto em “Para mapear o confronto político”, artigo publicado em 1996<sup>3</sup>, assinado por McAdam, Tarrow e Tilly (2009), no qual, além de sistematizar os trabalhos produzidos pelo grupo até então, apontam para a “unificação” do estudo dos movimentos sociais e indicam caminhos a seguir nessa área. O grupo passa a empregar o termo *contentious politics* (“política contenciosa”, numa tradução literal) para sintetizar a tríade “movimentos sociais, revoluções e ação coletiva”, termos geralmente associados a temas e objetos distintos e por diferentes áreas do conhecimento, como a

---

<sup>2</sup> *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, segundo o título da segunda edição revisada, publicada em 1998. O trabalho foi originalmente publicado em 1993, com o título *Power in Movement: Collective Action, Social Movements and Politics*.

<sup>3</sup> To map contentious politics. *Mobilization: An International Journal* I (1), 1996, pp. 17-34.

sociologia, a história e a antropologia. A *ação coletiva de confronto*<sup>4</sup> é a principal categoria unificadora. Movimentos sociais, revoluções e ações coletivas caberiam nesta categoria na medida em que seus atores: (i) envolvem-se em confronto, fazem reivindicações vinculadas a interesses de outros atores que, por sua vez, reagem; e (ii) pelo menos um dos grupos em confronto sempre é um governo, isto é, uma organização que controla os principais meios de coerção em dado território político (2009: 12).

O segundo ponto de apoio desta teoria trata da relação das “grandes revoluções” com os movimentos sociais. Para McAdam, Tarrow e Tilly (2009), o estudo dos movimentos quase sempre os separa dos fenômenos de massa que os produziram, os *ciclos de confrontos*<sup>5</sup>. Estes ciclos abrangem vários tipos de ação coletiva e podem se transformar em revoluções ou se *institucionalizar*, quando os grupos sociais tendem a abandonar o confronto político e passam a cooperar com os governos, transformando a ação contestatória em colaborativa – o que pode transformá-los em *grupos de interesse*. Para estes autores, como veremos, os ciclos geram continuidade e interdependência entre movimentos sociais e Estado.

O *confronto político*, portanto, poderia ser estudado em âmbitos que vão desde as grandes revoluções, passando por rebeliões, resistência, protesto, até grupos com centralidade em questões como trabalho, gênero, moradia, família e vizinhança. O centro da questão é a ação coletiva de confronto e sua necessária vinculação ao ciclo, dentro do qual foi criado. Estes estudos podem ser realizados principalmente quando o foco é o confronto com o Estado, o que, no entanto, não exclui a participação de terceiros.

### 1.2.1 – Estado e movimentos sociais

Para os pesquisadores norte-americanos há uma “interdependência” entre Estado e movimentos sociais. Daremos aqui especial atenção às oportunidades de ação coletiva geradas pela ação estatal, de modo a elucidar em que termos ocorre tal interdependência. Deve-se considerar que, ao tratarem da relação entre movimentos e Estado, os analistas norte-americanos têm como base empírica as democracias parlamentares ocidentais. Em princípio, portanto, poderíamos pensar que este fato delimita social e geograficamente os instrumentos

<sup>4</sup> Do original “interação coletiva” (MCADAM, TARROW e TILLY, 2009: 12). Adotamos, porém, o termo “ação coletiva de confronto” como em Tarrow (2009), que parece delimitar de forma mais precisa o conjunto teórico envolvido.

<sup>5</sup> Aprofundaremos esse conceito no Capítulo 1.5, ao utilizá-lo para caracterizar o ambiente político no qual foi criado o Programa Crédito Solidário.

analíticos da teoria. Porém, a recente adoção e aplicação da teoria do confronto político por pesquisadores brasileiros têm provado ao contrário.

Sidney Tarrow (2009), relendo autores como Norbert Elias e Alexis de Tocqueville, sistematizando os elementos históricos presentes nestas obras de referência, utiliza-se de analogias causais para construir padrões de interpretação e análise generalizáveis, aplicáveis ao estudo contemporâneo dos movimentos sociais segundo o paradigma do *contentious politics*. Como resultado desta *démarche*, Tarrow conclui que o Estado, para assegurar seu poder, originalmente praticava três políticas: guerra, impostos e alimentos. As diferenças na construção destas políticas, assim como seu sucesso ou fracasso, produziram diferenças nos Estados Nacionais e, conseqüentemente, nas “estruturas” de oportunidades de ação coletiva.

No século XIX, em um Estado centralizado como a França, grupos intermediários entre este e a sociedade civil eram destruídos pelo poder institucional, o que desencorajava a participação e a organização social. Ao contrário, em estados “fracos”, como os Estados Unidos, onde prevalecia o autogoverno local, a participação política nas instituições era regular e espalhada. Isto possibilitava a difusão do confronto, pois gerava a necessidade de organização social para obter vantagens do Estado, permitindo o surgimento de movimentos sociais e, em última análise, o “florescimento da própria democracia” (TARROW, 2009: 80).

As políticas de Estado permearam a sociedade e criaram um conjunto-padrão de papéis e identidades que estariam na base da cidadania moderna. Também produziram novos canais de comunicação com a sociedade civil, além de redes de cidadãos mais organizados, através das quais se reivindicava mudanças nestas políticas (TARROW, 2009: 84). A consolidação destas políticas se tornou arena para a construção de movimentos e estes, ou o medo deles, moldaram o Estado – as duas áreas mais características do crescimento do Estado no século 19, a extensão do voto e o crescimento da política profissional, estavam ligadas ao medo do confronto popular (p. 91).

À medida que as atividades de estados nacionais se expandiram e permearam as sociedades, os confrontos se deslocaram dos atores privados e locais para centros nacionais de tomadas de decisão. A padronização dos impostos, das regras administrativas, das categorias de recenseamento, entre outros, teriam encorajado a formação de coalizões de grupos opostos ou diferentes entre si – ao mesmo tempo em que, eventualmente, fizeram surgir identidades administrativas e políticas. Em decorrência, o Estado passaria a ser alvo do confronto, como centro de tomada de decisão, mas também o mediador do confronto, por representar um ponto de apoio para reivindicações apresentadas contra antagonistas não estatais. Este processo proporcionaria uma série de oportunidades para a ação coletiva que, segundo Tarrow (2009),



resultariam no moderno movimento social. Constituem-se novos *repertórios de ação*, conceito do qual falaremos logo adiante, no contexto de *performances públicas* como as greves, barricadas e passeatas. As performances públicas se tornaram o modo característico de ruptura dos movimentos com o Estado na modernidade: antes do século 18 não era corrente a associações das queixas a temas de maior abrangência, dando significado e gerando identidade de grupos que se opunham ao Estado.

Através de exemplos históricos, McAdam, Tarrow e Tilly (2009) ressaltam a existência de “continuidades” entre a política institucional e os movimentos sociais, na medida em que o surgimento dessas expressões parece acontecer na mesma época e porque existiria alto grau de interdependência entre ambas: a existência e o sucesso da política institucional dependeriam da força dos movimentos – e vice-versa.

Por fim, quanto às decorrências destas “continuidades” para a ação coletiva, McAdam, Tarrow e Tilly (2009: 33) são categóricos quanto aos seguintes aspectos:

- (i) não há atores ou grupos orientados, de maneira inerente, para os movimentos sociais, mas apenas situações, capacidades e restrições que fazem surgir movimentos sociais;
- (ii) à medida que essas situações, capacidades e restrições se desenvolvem, os mesmos grupos que agem nas ruas e montam barricadas podem ser encontrados em grupos de pressão, escritórios de jornais e partidos políticos;
- (iii) vários tipos de atividades podem ser combinados no *repertório* dos mesmos grupos e podem até ser empregados simultaneamente;
- (iv) os movimentos podem cooperar com os partidos e grupos de interesse, competir com eles por apoio ou tentar ocupar o mesmo espaço político.

Estes argumentos têm como base o entendimento de que as atividades dos movimentos sociais são resultado de escolhas estratégicas entre opções de ação política determinadas pela situação, que consistem na resposta mais apropriada que podem dar, através de seus recursos, às oportunidades e restrições políticas.

A ação coletiva forjada pelos movimentos, portanto, leva à situação histórica em que o confronto político se organiza nas fronteiras das instituições e nunca poderá ser eliminado sem ameaçar a democracia. Conforme Tarrow (2009: 94-95), o confronto político se encontra em torno da “armadura da política institucional” e ganha intensidade ao ritmo do surgimento de oportunidades.

### 1.2.2 – Confronto político

Ilse Scherer-Warren (2005) afirma que, ainda hoje, muitas vezes os movimentos sociais são vistos pelos pesquisadores como bolas de bilhar que se movem e produzem jogadas sobre a mesa (arena política). Isto seria decorrência da tentativa de estudar os movimentos isolados e fragmentados entre si.

Para Maria da Glória Gohn (2008), o paradigma marxista clássico e as teorias racionalistas e estratégicas, que analisam os movimentos como negócios, tornaram-se inadequados, pois os movimentos são atores sociais diferentes dos sujeitos enquadráveis por estas teorias.

A partir da década de 1970, as produções relacionadas à teoria dos “novos movimentos sociais (NMS)”, tendo como autores, entre outros, Alain Touraine, Claus Offe, Alberto Melucci, Ernesto Laclau e Chantal Mouffe, entre outros, “partiram para a criação de esquemas interpretativos que enfatizavam a cultura, a ideologia, as lutas sociais cotidianas, a solidariedade (...) e o processo de identidade criado” (GOHN, 2008: 121). Em resumo, as principais características dessa abordagem teórica (NMS), seriam: (i) revisão da crítica da cultura de base marxista e negação da ideologia como falsa realidade; (ii) valorização da cultura popular e construção de um modelo teórico embasado na cultura; (iii) negação da estruturação de todos os aspectos da vida pelas “condições” de produção e reprodução; (iv) eliminação do “sujeito revolucionário autêntico” (vanguarda ligada a um partido político) e caracterização do sujeito da ação coletiva como “difuso” (seu aparecimento dependeria da ação política); (iv) redefinição completa da noção de política, tanto no que diz respeito à institucionalidade quanto às relações ditas microssociais (p. 121-123).

A teoria dos NMS, portanto, passa a privilegiar a análise dos atores sociais através do estudo de suas ações coletivas e da identidade criada nessas ações (GOHN, 2008). Ganha força, assim, a abordagem de realidades empíricas e suas formas emergentes, o estudo do “movimento real que ocorre na articulação destas organizações, nas redes de movimentos” (SCHERER-WARREN, 2005: 23). Citando Claus Offe, Gohn (2008) sustenta que este modo de compreender o confronto teria a vantagem de possibilitar análises como as produzidas por Michel Foucault, a respeito da esfera pública da sociedade civil, que de certo modo não dependem de análise das esferas estatais.

A principal diferença da teoria do confronto político para a dos NMS é que esta última não considera os fatores relacionais entre movimentos e instituições como fundadores dos movimentos e condicionantes das próprias instituições. De nossa parte, sustentamos aqui a

posição de “continuidade” defendida pelos autores da teoria do confronto político. Pensamos que os movimentos sociais, especialmente os de abrangência *nacional*, agem sempre através do confronto com o Estado, este ator social fundamentalmente distinto, se opondo politicamente em certas situações e colaborando em outras e proporcionando o surgimento de identidades contestadoras e de mobilização.

### 1.2.3 – Movimentos sociais

Para Maria da Glória Gohn (2008) por um lado, os movimentos sociais são difíceis de definir conceitualmente, por outro, envolvem várias abordagens de difícil comparação. Nesse terreno, haveria mais definições empíricas do que conceitos analíticos. Gohn argumenta que “movimento social é uma noção presente em diferentes espaços sociais: o erudito, acadêmico, passando pela arena política das políticas [públicas] e dos políticos [profissionais], até o meio popular” (p. 242). Para a autora, a noção sempre se relacionaria a um coletivo de pessoas que reivindica um bem material ou simbólico.

Melucci, Gohn e Tarrow, apenas para mencionar alguns autores citados neste trabalho, concordam que existe uma grande dificuldade de enquadramento das ações coletivas contemporâneas nas categorias teóricas disponíveis.

Essa constatação esteve na origem do programa de estudos elaborado por Tilly, Tarrow e McAdam (2009), visando mapear o universo dos processos de mobilização social, já citado nessa dissertação. Segundo estes autores, o confronto político, ato irreduzível que está no princípio de qualquer movimento social, constitui um terreno analítico com fronteiras fluidas. Assim, qualquer definição de movimento social provoca objeções imediatas de pesquisadores de áreas “adjacentes” (p. 21).

Tilly, Tarrow e McAdam buscam uma definição ampla e integradora das diversas áreas. Para eles, um movimento social é uma interação sustentada entre pessoas poderosas e outras que não têm poder, um desafio contínuo aos detentores de poder em nome da população, cujos interlocutores afirmam estar sendo injustamente prejudicada ou ameaçada por isso. Este conceito não considera a ação coletiva de poderosos contra poderosos e “alguns outros fenômenos próximos”, pois supõe que o confronto envolve uma desigualdade substancial entre seus protagonistas, ligando “movimentos sociais a revoluções, rebeliões e nacionalismos de base popular (*bottom-up*)” (2009: 21).

Em 1998, portanto, dois anos após a publicação do programa de estudos elaborado em com Tilly e McAdam, Tarrow lançava a edição revisada de seu *Power in Movemen*, aparentemente com o objetivo de integrá-lo aos propósitos daquele plano de pesquisa. Somente em 2009, porém, a obra ganhou uma tradução brasileira, edição utilizada como principal referência teórica neste capítulo.

Em 1996, Tilly, Tarrow e McAdam discutiam temas que, pouco depois, se revelariam decisivos para apurar a definição proposta em 1998 por Tarrow (2009: 21), segundo o qual os movimentos são “*desafios coletivos* baseados em *objetivos comuns* e *solidariedade social* numa *interação sustentada* contra elites, opositores e autoridade” (grifos nossos). Esta definição envolve quatro noções fundamentais (grifadas anteriormente):

- desafios coletivos;
- objetivos comuns;
- solidariedade social;
- interação sustentada.

Apenas uma dessas noções, a de *solidariedade social*, não constava da definição proposta no artigo “Mapear o confronto político”, datados de 1996. Adiante, trataremos de cada uma dessas noções, separadamente, sempre com base em Tarrow (2009: 20-23).

**Desafios coletivos.** Referem-se a atividades que interrompem ou tornam incertas as atividades de outros atores sociais. Consiste numa ruptura quase sempre pública e pode assumir, também, a forma de “resistência pessoal coordenada” ou afirmação coletiva de novos valores. Dirigem-se contra as elites, as autoridades e outros grupos e códigos culturais. Tendem a ser contenciosos, porém, algumas vezes, os atores organizados em movimentos se engajam numa variedade de outras ações, como “oferecer incentivos seletivos” a seus membros, constituir consenso entre apoiadores do momento, fazer pressão e negociar com autoridades.

**Objetivos comuns.** As pessoas se unem e passam a participar de movimentos quando organizam reivindicações comuns, que levam aos opositores, autoridades ou elites. Para organizar estas reivindicações, precisam acordar sobre os objetivos em comum. Alguns conflitos que dão origem a movimentos sociais surgem de interesses e valores comuns ou justapostos de pessoas ou grupos sociais, e formam a base de suas ações. Os movimentos também utilizam a revisão ou releitura dos objetivos e sua exposição pública para fazer a manutenção do confronto, criar coesão interna e novas adesões.

**Solidariedade social.** Os objetivos comuns mostram os interesses envolvidos na ação coletiva. Porém, as lideranças só podem criar um movimento social quando liberam os

mais profundos sentimentos de solidariedade. Esta é uma dimensão fundamental da criação da identidade dos movimentos.

**Interação sustentada.** Ações coletivas só podem ser consideradas movimentos sociais quando conseguem sustentar o confronto no tempo.

Em resumo, segundo Tarrow, “objetivos comuns, identidades coletivas e desafios identificáveis ajudam os movimentos a fazer isto [organizar-se], mas, a não ser que possam sustentar seu desafio, desaparecerão numa espécie de ressentimento individualista que James Scott (1985) chama de ‘resistência’, endurecer-se em seitas religiosas ou intelectuais ou recolher-se ao isolamento” (2009: 23).

“Mas como o confronto pode ser sustentado a partir destes determinantes, já que, raramente os movimentos possuem um único líder e ainda precisam lidar com o medo, com a vaidade pessoal, com a desorganização social e com a repressão do Estado?” Para responder a esta pergunta, Tarrow apresenta como mediação a idéia de “estrutura de mudanças nas oportunidades e restrições políticas”. O argumento é o de que mudanças nas oportunidades e nas restrições políticas criam os incentivos mais importantes para iniciar novas fases de confronto. As ações resultantes desta primeira mudança criam novas oportunidades e restrições, tanto para os insurgentes quanto para os opositores e detentores do poder.

#### 1.2.4 – Oportunidades e restrições políticas

Por que as pessoas saem de casa para defender uma bandeira política? Como surge um movimento social? Constata-se a existência de uma importante lacuna na literatura brasileira quando se buscam ferramentas para explicar as razões pelas quais, em certas épocas, o confronto se generaliza a ponto de produzir revoluções ou transformar reivindicações em reformas reconhecidas pelo sistema político.

Poucos estudos tentam entender por que e como pessoas das mais variadas procedências resolvem sair de suas rotinas e até mesmo arriscar a vida por algum motivo. Os pressupostos de que os confrontos surgem de privações sofridas pelos indivíduos, ou da “desorganização social”, são falhos, porque estas são condições mais duradouras do que os movimentos que elas favorecem. O que sofre grandes variações no tempo e no espaço são as oportunidades com que as pessoas se deparam, as restrições em sua liberdade de ação e a percepção de ameaças a seus interesses (TARROW, 2009: 99).

Para Tarrow, não se pode abordar a dimensão política dos movimentos como se eles surgissem e fizessem reivindicações exclusivamente a partir de si mesmos. É necessário considerar que são as “oportunidades e restrições políticas” criadas através do confronto com os opositores que transformam reivindicações em ação. Seja qual for o objetivo dos movimentos, é a “estrutura de oportunidades e restrições” que determina a dinâmica dos movimentos.

Embora, originalmente, as questões que envolvem a “estrutura de oportunidades e restrições” políticas sejam utilizadas pelos autores da teoria do confronto político para entender como surgem os movimentos, elas também podem ser utilizadas para compreender como os movimentos sustentam o confronto. A seguir resumimos três pontos que, segundo Tarrow (2009), representam momentos diferentes no aproveitamento das oportunidades.

Primeiro, eles encontram oportunidades de apresentar suas reivindicações quando: (i) se abre o acesso institucional; (ii) surgem divisões nas elites; (iii) aliados se tornam disponíveis; (iv) declina a capacidade de repressão do Estado; e (v) a percepção destes fatos por seus integrantes se une com o entendimento do alto custo que teria a inação em determinada situação. À medida que se ampliam as oportunidades e se espalham notícias sobre a suscetibilidade de um sistema político, ativistas (e até pessoas comuns) começam a testar os limites do controle social.

Segundo, para transformar as reivindicações em ação, precisam enquadrá-las em *repertórios de ação* conhecidos, para que as mensagens resultantes ganhem forma dinâmica e construam estruturas de mobilização unificadoras. Portanto, “embora as oportunidades e restrições em seus ambientes dêem aos desafiantes incentivos para a mobilização, são os seus recursos culturais, organizacionais e práticos que constituem a base dos movimentos sociais” (TARROW, 2009: 181).

Terceiro, uma vez formados os movimentos e ao informarem sobre suas ações, eles criam oportunidades de ação para apoiadores, para outros movimentos, para partidos políticos e para as elites. A criação de oportunidades pelos movimentos ocorre através da difusão social da ação coletiva, da indicação de possibilidades de coalizão, da criação de novos espaços políticos e de incentivos para provocar a reação de opositores.

Para Tarrow (citando Ganson e Meyer), a noção de *oportunidade política* diz respeito a “dimensões consistentes – mas não necessariamente formais ou permanentes – do ambiente político que fornecem incentivos para a ação coletiva ao afetarem as expectativas das pessoas quanto ao sucesso ou fracasso” (2009: 105). Oportunidades e restrições podem ser consideradas fatores externos aos movimentos, mas suas ações são decorrência de uma

mistura de fatores internos e externos, pois as oportunidades são percebidas e transformadas em ação pelos insurgentes. “Não se pode esperar que mudanças estruturais não vivenciadas afetem o comportamento das pessoas, a não ser indiretamente” (p. 106).

Por fim, cabe esclarecer que, embora o termo “estruturas” seja utilizado frequentemente pelos autores da teoria do confronto político, para caracterizar as oportunidades, na maioria das vezes elas são, assim como as restrições, situacionais. Isto significa que a “estrutura” pode desaparecer e pode não compensar por muito tempo os problemas enfrentados pelos movimentos para transformar oportunidades em ação.

São as oportunidades e restrições, portanto, que “produzem” o movimento. Porém, sem a resposta do enquadramento interpretativo mobilizador destas oportunidades e sua transformação em ação através da utilização de repertórios conhecidos (trabalho feito pelas lideranças), este processo não resulta em um movimento social ou, no caso de movimentos constituídos, não contribui na manutenção do confronto.

#### 1.2.5 – Repertório de ação

Duas outras noções importantes integram o conceito de repertório de ação: ação modular e repertório de confronto.

Tarrow evoca um estudo de Mark Traugott sobre a insurreição popular ocorrida em Paris, em 1848, para ilustrar o que chama de *ação modular*. Nos meses que se seguiram a insurreição, a Europa experimentou “agitações furiosas” e “caldeirões ferventes”. Mas só em meados do século “os franceses estavam calmamente construindo barricadas, sabiam onde pô-las e aprenderam a usá-las”. A barricada “era o que chamo de *modular*”, define Tarrow (2009: 50). Tarrow explica como se cria a difusão da “ação modular” das barricadas: “uma vez conhecidas suas vantagens estratégicas, poderiam ser usadas com vários propósitos, unir pessoas com objetivos diferentes e ser difundidas para vários tipos de confronto com autoridades” (2009: 50). Portanto, a “ação modular” é uma forma de ação coletiva que, uma vez criada num contexto específico, pode ser utilizada em outros contextos e com outros objetivos.

O segundo conceito é o de *repertório de confronto*, definido por Tarrow, a partir do estudo de questões levantadas por Charles Tilly, como “a maneira através da qual as pessoas agem juntas em busca de interesses compartilhados” (2009: 51).

O conceito de repertório de ação articula as duas noções acima definidas, relacionando-se ao modo como os insurgentes agem aproveitando as oportunidades: eles empregariam repertórios de ação socialmente compartilhados, apresentando formas familiares de ação. Este seria o principal meio pelo qual os movimentos lograriam transformar oportunidades externas em recursos para agir.

A palavra repertório “identifica um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e executadas através de um processo relativamente deliberado de escolha” (TARROW, 2009: 51). Trata-se de um conceito ao mesmo tempo estrutural e cultural, envolvendo não apenas o que as pessoas fazem quando engajadas, mas o que sabem sobre como fazer e o que as pessoas envolvidas ou externas à ação esperam que os insurgentes façam. Portanto, são elementos dos repertórios, simultaneamente, “as habilidades dos membros da população e suas formas culturais” (p. 51).

Segundo Charles Tilly, citado por Tarrow, quando novos repertórios como greves, comícios, passeatas, reuniões públicas e similares passaram a prevalecer, substituindo gradativamente os repertórios anteriores, ganham caráter *cosmopolita, modular e autônomo*. Os repertórios anteriores à ação definida como cosmopolita, modular e autônoma aconteciam pontualmente, de modo direto e localizado, partindo de pessoas ou grupos a opositores, em situações particulares. As novas ações eram cosmopolitas ao referir-se com freqüência a interesses e questões que diziam respeito a muitas localidades ou afetavam centros de poder cujas ações afetavam muitas outras. Eram modulares por ser facilmente transferíveis de um local ou circunstância para outros. Eram autônomas por partirem de iniciativas dos próprios reclamantes e por estabelecer contato direto entre estes e os centros de poder nacionalmente significativos (2009: 52).

Tarrow toma como exemplo os “protestos não violentos” teorizados por Ghandi. Apesar das táticas serem pacíficas, era bastante claro o caráter disruptivo de seus objetivos. Embora fossem inicialmente um tipo de ação típica do nacionalismo anticolonial na Índia dos anos 1930, os protestos não violentos difundiram-se nos anos 1960-70 e passaram a ser utilizados por movimentos pelos direitos civis, na Primavera de Praga e por movimentos estudantis do maio de 1968 (2009: 129).

Concentrando-se em algumas poucas rotinas-chave de ação, os repertórios poderiam ser amplamente difundidos e adaptados a um variado número de ambientes. Seus elementos poderiam ser combinados em campanhas de ação, cabendo às lideranças inventar, adaptar e articular várias formas de ação para ganhar apoio. O resultado deste modo de proceder



possibilitaria que grupos dispersos de pessoas que não se conhecem pudessem agir de forma conjunta, aumentando a força da ação.

Os repertórios mudam lentamente, por um lado, de acordo com interesses, oportunidades e restrições, por outro, segundo a capacidade e o modo de organização dos movimentos. Relacionam-se diretamente, *grosso modo*, a mudanças nas esferas do Estado e do capital. Portanto, embora tendo bases estruturais, estas mudanças se apresentam nos momentos de grande embate político, os *ciclos de confronto*, sobre os quais falaremos mais adiante.

#### 1.2.6 – Performances públicas e ruptura

Em *O poder em movimento*, Tarrow evoca o exemplo histórico do regime nacionalista sérvio de Slobodan Milosevic para ilustrar o que seriam os principais aspectos do confronto “publicamente organizado”. Para o autor, o repertório de confronto oferece três tipos básicos de ação coletiva, que podem ser empregados simultaneamente: *ruptura*, qualificada de “criativa” quando elementos de criatividade têm papel fundamental na ação, *violência* ou “choque violento” e *convenção*, que também apresenta como “demonstração pública organizada”. As três formas têm em comum o fato de serem “performances públicas” (2009: 124).

A *ruptura* é típica das formas contemporâneas de confronto. Tem um papel de realizar concretamente, em termos identitários e de reforço da solidariedade, a determinação de um movimento, quando em ação. Tarrow exemplifica o problema da seguinte forma. Não foram somente as passeatas que expressaram o poder popular em Belgrado. À determinação dos participantes mesclava-se a criatividade. Quando a polícia exigiu que apenas pedestres comuns usassem as ruas, “milhares de pessoas apareceram passeando com seus cachorros ou fingindo ir para o trabalho”. Na véspera do Ano Novo, trezentas mil pessoas “transformaram seu protesto em festa de rua”. E conclui: “sem este espetáculo de todas as noites, de milhares de cidadãos andando no frio, rindo e cantando, provavelmente o mundo teria deixado a Sérvia ao seu destino” (2009: 124).

Este é um exemplo de ruptura criativa, uma performance pública que envolveu um repertório de ação adaptado à situação, que demandava protestos sutis frente à proibição das manifestações públicas e da possibilidade de repressão direta do Estado.

A ruptura, de forma geral, “como um tipo de confronto político, desempenha a função de impedir atividades rotineiras dos opositores, espectadores casuais e autoridades, forçando-os a atender suas reivindicações e ampliando o círculo de confronto” (2009: 128). Porém, apesar de ser a forma característica dos movimentos, não é a mais comum e seus resultados não necessariamente ameaçam a ordem pública. Vejamos os dois argumentos separadamente.

Primeiro, Tarrow argumenta que há um paradoxo neste tipo de confronto: por um lado, as formas disruptivas – grosso modo, formas que propiciam a ruptura mobilizadora e sustentada contra elites e outros atores, ameaçando suas rotinas – espalham incerteza e dão poder a atores fracos contra oponentes poderosos. São as armas mais fortes dos movimentos sociais. Por outro, quando se analisa os ciclos modernos de ação coletiva, vê-se que estas formas não são as mais comuns, tão pouco as mais duradouras, mas sim as duas outras: a violência e a convenção.

A violência é a forma mais fácil de ser iniciada, mas geralmente é reduzida a pequenos grupos com poucos “recursos” e dispostos a produzir prejuízos e se exporem à repressão e tendem a durar períodos curtos. A convencionalização do repertório, por outro lado “tem a vantagem de criar rotinas que as pessoas entendem e que as elites irão aceitar ou até facilitar”. Esta seria “a fonte de sua predominância numérica no repertório, mas também da sua institucionalização e falta de entusiasmo” (TARROW, 2009: 138).

O esforço de sustentar o confronto implicaria um alto nível de compromisso para manter as autoridades em desequilíbrio e resistir à atração da violência e da convencionalização. A ruptura se situaria na fronteira da convenção e do confronto violento, cumprindo importante papel em processos identitários e de solidarização no sentido de questionar atividades rotineiras de opositores e ampliar o círculo de confronto.

Por último, mas não menos importante: a ruptura não precisa necessariamente ameaçar a ordem pública. Movimentos podem levar a cabo rupturas setoriais ou contextuais. O que poderia ser ruptura para um conjunto de arranjos sociais, pode não significar o mesmo para outro. O repertório em torno da ruptura, portanto, é instável e geralmente assume formas de violência; ou cai na rotina e se torna convencional.

### 1.3 – Autogestão: condições de ocorrência e definição

Inspirados pelo trabalho de Sidney Tarrow, desde a construção de nosso objeto de estudo entendemos que o conceito de autogestão deve “emergir” do estudo da ação dos movimentos em territórios políticos. Tal conceito, portanto, será abordado como um modo de ação que se desenvolve no contexto de um confronto com o Estado num território político nacional.

Encontramos alguns problemas ao operar esta metodologia, principalmente em relação às fontes secundárias de dados. Os principais entraves ao enquadramento da autogestão na sistematização da ação coletiva realizada pelos autores da teoria do confronto político giram em torno de uma questão estruturante: a autogestão está relacionada à produção direta de bens materiais e, portanto, vinculada à ação de classe social. Esta dupla vinculação – à produção e a classe social – torna o conceito politicamente combativo.

Porém, quando tentamos teorizá-lo, tal vinculação torna o conceito amplamente normativo. Nas análises empíricas, o conceito tende a não se encontrar com o objeto. O funcionamento dos grupos de produção autogestionária quase sempre é similar ao das empresas, isto é, é excêntrico ao modo de agir dos movimentos sociais, apesar de desenvolver-se no contexto de suas lutas políticas.

Começamos por cercar o que consideramos um conceito de autogestão próximo da teoria do confronto político. Nesse sentido, a primeira definição que deve ser buscada é a de *gestão*.

Partimos da diferenciação entre gestão e administração recorrendo a uma literatura menos comprometida com a ação coletiva, voltada à gestão empresarial. As motivações desta escolha, a primeira vista um tanto fora de contexto, serão esclarecidas no desenvolvimento do trabalho.

Emerson de Paulo Dias (2002), ao abordar os temas da gestão e da administração a partir de idéias de Jules Henri Fayol e Frederick Taylor, entre outros, argumenta que nos dois casos existe a necessidade da influência de coordenadores do processo sobre a atividade de terceiros. Ou seja, gestão e da administração são exercidas *sobre* a atividade de indivíduos ou grupos, para coordená-los, orientá-los ou dirigi-los.

Dias (citando Fayol) afirma que “a função administrativa distingue-se claramente das outras. É necessário não confundi-la com a direção. Dirigir é conduzir a empresa, tendo em vista os fins, procurando as maiores vantagens possíveis de todos os recursos de que ela dispõe” (2002: 06). Em outras palavras, dirigir é assegurar o funcionamento integral de uma

empresa, enquanto administrar é uma atividade que envolveria as seguintes funções: (i) prever; (ii) organizar; (iii) comandar; (iv) coordenar; e (v) controlar. Para Dias haveria divergências menores entre Fayol e Taylor, a propósito da denominação destas funções, mas, na sua visão, ambos concordariam com o conteúdo das cinco funções administrativas.

A administração está presente, em alguma medida, em qualquer cargo de chefia – que, aliás, do nosso ponto de vista, também poderia ser considerado um cargo “político”. Funções como finanças, vendas e contabilidade são funções eminentemente administrativas e geralmente compõem uma estrutura separada da chefia, que tem a função de controlar as ações e resultados da empresa.

Dias argumenta, no entanto, que a prática administrativa freqüentemente gera necessidade de integração de outras áreas de conhecimento aos cargos de direção ou chefia, tais como sociologia, política, mercadologia, biologia, estatística e psicologia, entre outros – especialmente em casos de mudança organizacional, como reengenharia, *empowerment*, *downsizing*. Estas mudanças geram atividades e funções que se diferenciam da administração e dos antigos cargos de direção e chefia. Com o surgimento de novas atribuições surge uma nova maneira de organizar e controlar o trabalho, as ações das pessoas e seus resultados: a gestão da empresa.

Portanto, administrar, seria “planejar, organizar, dirigir e controlar pessoas para atingir os objetivos de uma organização de forma eficiente e eficaz”, enquanto que gerir seria “lançar mão de todas as funções (técnica, contábil, financeira, comercial, administrativa, entre outras) e conhecimentos (psicologia, antropologia, estatística, mercadologia, ambiental, entre outros) necessários para, através do comando de pessoas, atingir os objetivos de uma organização” (DIAS, 2002: 10-11).

Tanto a definição de gestão como a de administração tem como premissa o poder dos responsáveis de cargos empresariais mais altos, indiretamente envolvidos com a produção, sobre o processo de trabalho e seus resultados obtidos por terceiros sob seu controle. Entretanto, muitas vezes, em busca de maior eficiência no trabalho, os gestores constituem espaços de “participação” com a finalidade de criar condições para que as pessoas diretamente envolvidas com a produção ou com a execução de algum serviço interfiram no funcionamento da empresa.

### 1.3.1 Construindo um conceito de autogestão

Os trabalhadores, quando tomam a si próprios como atores sociais, e quando tomam consciência de que suas ações são geridas a partir de uma posição de poder superior, às vezes passam a agir coletivamente, aproveitando oportunidades. Produzem, desta forma, um reenquadramento interpretativo de suas ações e criam movimentos sociais organizados em torno do trabalho. Formam sindicatos ou evadem da antiga empresa, tornando-se gestores de suas próprias atividades. Aproveitando estrategicamente as oportunidades, tentam redirecionar suas ações através da adoção do modo contencioso, dando a elas novos significados e moldando-as através da adoção de modos conhecidos de confronto, associados à interpretação de sua conjuntura social, política e econômica.

Embora a maioria das pessoas continue a ocupar posições subalternas dentro das empresas após as mobilizações, ou embora suas atividades laborais auto-organizadas passem a assemelhar-se estruturalmente ao modo de organização empresarial anteriormente descrito, alguns passam a considerar suas ações como portadoras de grande esperança de mudança social, pois passam a sentir-se integrados ao processo decisório ou realmente ganham maior poder de decidir sobre suas atividades.

Neste contexto, um trabalho publicado no Brasil em 1976, intitulado *Autogestão: uma mudança radical*<sup>6</sup>, de Alain Guillerme e Yvon Bourdet, nos ajuda a esclarecer questões importantes sobre as categorias resultantes dos reenquadramentos e das mudanças verificadas nos processos decisórios.

A obra de Guillerme e Bourdet trata da vida proletária na fábrica e tenta decifrar a significação daquilo que consideravam as “novas formas de luta surgidas nos conflitos industriais e, mais geralmente, no questionamento das instituições” (1976: 11). No capítulo denominado “Definições Comparativas”, os autores problematizam o conceito de *autogestão*, explorando, para tanto, as noções de *participação*, *cogestão*, *controle operário* e *cooperativa*, da maneira resumida a seguir:

**Participação.** Participar é integrar-se a uma atividade que já existe, que tem sua própria estrutura e finalidade. O participante mistura-se colaborativamente (e, quase sempre, individualmente) ao grupo preexistente. Precisa fazer um esforço no sentido de integrar-se e acompanhar o processo e, ao mesmo tempo, colaborar nos termos estabelecidos por outros – “dar sua contribuição”, facilitado por coordenadores do processo. O risco deste

---

<sup>6</sup> *Clefs pour l'autogestion*, no título original, publicado em 1964.

tipo de atuação é ser *manobrado* (grifo dos autores). O trabalhador não qualificado participaria da ordem capitalista como executor provisoriamente útil e necessário: a premissa seria fazê-los participar e interessar-se, dar-lhes o sentimento de um papel ativo, original e espontâneo. Também os colocaria na posição de colaborar com a empresa: os chefes lhe outorgam poder para sanar as disfunções do taylorismo, ou mais precisamente, das dificuldades tecnológicas da produção em série.

**Cogestão.** Aprofunda as questões da participação; é uma *direção participativa*. Além cumprir o papel de despertar o interesse do trabalhador, a cogestão integra sua iniciativa e criatividade no processo de produção, na *organização técnica* do trabalho ou na *política geral* da empresa (grifos do autor). As atividades decorrentes do taylorismo são “enriquecidas”, pois se permite aos trabalhadores que escolham as melhores maneiras de executar o trabalho. Trata-se da chamada direção participativa por objetivos (DPO). Os gestores não confiam unicamente à administração a tarefa de organizar o conjunto e o detalhe das tarefas práticas. Certa dose de auto-organização é, antes de concedida, requerida dos trabalhadores, pois são eles que conhecem o ofício e sua participação é fundamental no aumento da eficiência do conjunto do trabalho. Todas as partes se beneficiariam com a gestão compartilhada – aumenta a eficiência (e a credibilidade) da empresa e os salários dos trabalhadores.

**Controle operário.** É um modo contencioso de ação dos trabalhadores frente ao patronato, que geralmente utiliza a greve como forma de luta. Está ligado ao associativismo sindical ou, ampliando o espectro, a associações e categorias profissionais de trabalhadores. A iniciativa consiste em impor a vontade dos trabalhadores em busca de melhorias de condições de trabalho. As questões envolvidas podem ser aumento de salário, mudanças no processo de trabalho ou maior participação no processo ou nos lucros decorrentes da produção. Porém, muito raramente, questões de partilha de poder e direção, como a gestão compartilhada, a tomada de decisão sobre o que, quanto e como produzir, entre outras, são pautas envolvidas no confronto.

**Cooperativismo.** As cooperativas de produção dispensam a figura do patronato e implica na ampliação do confronto para outros atores – “os trabalhadores são seu próprio capitalista”. Ou seja, são detentores dos meios de produção ao invés de possuírem apenas a força de trabalho para vender aos detentores destes meios. São portanto, os responsáveis por definir o que, quanto e como produzir. O confronto passa a depender de como a política é realizada pelos trabalhadores através da manipulação dos negócios que empreendem. Se pensarmos em termos de uma escala de

autonomização da gestão, o cooperativismo é o que guarda maior potencial de autogestão, se comparado com os outros três.

Para Guillerm e Bourdet, as cooperativas, no “contexto do marxismo”, teriam um papel revolucionário ao combinar as possibilidades de mudanças infra e superestruturais. Portanto, pelo menos conceitualmente, tenderiam a destruir “a noção comum de política (como gestão reservada a uma casta de políticos)” para estabelecer uma nova noção integrada: “a manipulação, sem intermediário e em todos os níveis de todos os 'seus negócios' por todos os homens” (1976: 30). A solução dos autores é classista e ligada à produção, pois o sujeito revolucionário que atua de forma autogestionária nas cooperativas é a “classe operária”, ou o “proletariado”, ou, ainda, os “trabalhadores-produtores”.

O “programa do proletariado” era “abolir o trabalho assalariado. Primeiro, parcialmente, através da sua gestão; depois, totalmente, substituindo-o por nova forma de trabalho livre”. No entanto, enquanto não realizava tal “conceito de proletariado” ele se manifesta, na esmagadora maioria como “classe operária empírica, cuja 'meta' é o reformismo de nossos dias, e não a revolução” (GUILLERM & BOURDET, 1976: 31-32).

Estas ideias são características de certo marxismo dos anos 1960-1970. Porém, atualmente, foram retomadas por Nildo Viana. Em síntese, para esse autor, a participação, o controle operário, a cogestão e as cooperativas poderiam existir no interior do modo de produção capitalista e seriam assimiláveis por ele. O capitalismo envolveria todas estas manifestações e as colocaria sob sua direção, direta ou indiretamente. Não existiriam nem podem existir “ilhas de autogestão” cercadas pelo “mar do capitalismo”. A autogestão só poderia existir de maneira isolada e por um curto período de tempo, em confronto com o conjunto da sociedade capitalista (Estado, mercado, etc.). Nessa luta, somente um lado sairia vencedor, ocorrendo ou a destruição da experiência autogestionária ou sua generalização a nível nacional e posteriormente mundial (VIANA, 2007: 65).

Guillerm e Bourdet (1976) – como Viana (2007), aos quais podemos acrescentar autores como Cláudio Nascimento (1986; 1988; 2005), Massari (1975), Mandel (1977) e Iturruspe (1986), em épocas distintas – argumentam que, para se realizar, a autogestão necessitava uma mudança completa e radical, tanto dos indivíduos como das condições sociais.

É importante ressaltar que as definições de autogestão por estes autores dão-se em duas esferas básicas: primeiro, relacionando-a ao conjunto da sociedade e a suas possíveis mudanças e, segundo, restringindo-se à questão operacional, isto é, definindo, de forma geral, como deve se estruturar uma empresa autogestionária. Estas duas esferas não se articulam de forma precisa.

Parece haver dicotomia no conceito. Por um lado, está relacionado a mudanças sociais profundas diretas e imediatas e, por outro, à transição gradual em busca destas mudanças, relacionando a autogestão à democracia burguesa. Relacionadas ao primeiro sentido, temos definições como as de Guillerme e Bourdet, que, após delimitar o que não é autogestão, a definem como uma “resultante da livre associação de homens iguais numa sociedade sem classes” (1976: 9). Massari (1975: 12) associa o conceito a uma possível transição socialista: “um modelo de construção do socialismo, no qual os esteios principais do poder e os centros de decisão e controle sobre os mecanismos produtivos residirão nas mãos dos produtores diretos, dos trabalhadores democraticamente organizados”.

Na mesma linha, Iturruspe (1988), faz uma definição mais detida, na qual a dicotomia começa a ficar mais evidente pelo aparecimento da empresa como um componente do conceito. Para o autor, ocorre autogestão quando existe um “movimento” simultâneo em várias esferas da sociedade, como na econômica e na política, por exemplo. Neste “movimento”, a empresa, assim como a economia e a sociedade, são dirigidas direta e democraticamente por aqueles que produzem e distribuem os bens e serviços gerados socialmente nas funções de planejamento, direção e execução.

A economia, por vezes, traz uma definição esvaziada de conteúdo político e com sentido unicamente empresarial, apenas levando em conta o histórico de confronto:

Modalidade de administração que consiste em entregar as decisões ao conjunto dos trabalhadores a partir de seus locais de trabalho e de moradia. Num sistema de autogestão, os operários de cada empresa decidem sobre as metas de produção, salários e como sua unidade produtiva deve se relacionar com a totalidade da economia nacional. Em sua origem, a autogestão econômica vincula-se ao ideário anarquista, embora de forma diversa esteja presente também no pensamento de Karl Marx. Foi na Iugoslávia que a autogestão se tornou uma prática, em contraposição ao modelo econômico centralizado dos demais países socialistas da Europa Oriental, sobretudo o da ex-União Soviética (SANDRONI, 1999: 36).

Como já vimos, existe uma diferença fundamental entre administração e gestão. Portanto, este último conceito traz consigo uma lacuna no que se refere à atividade de gestão. Supõe, porém, uma relação político territorial que nos interessa, pois relaciona a atividade de gestão com a totalidade da economia nacional, inserindo-a conceitualmente num conjunto econômico e social empírico.

Em suma, tanto no caso da visão estritamente empresarial quanto na de transição ou nos casos em que a autogestão é vinculada a alguma experiência revolucionária, a literatura geralmente define, de maneira mais ou menos precisa, como deveria ser a autogestão para ser



considerada como tal. Isto significa que os elementos da teoria servem, ao mesmo tempo, como guia para a ação coletiva e como critérios para a avaliação desta ação.

O resultado deste modo de relacionar o conceito à prática é que as experiências autogestionárias quase sempre são avaliadas como negativas. Seus autores, quando muito, se permitem classificá-las como “o reformismo de nossos dias” (ver, por exemplo, GUILLERM e BOURDET, 1976: 32), pois as experiências empíricas acontecem no interior de relações sociais “adversas” à sua realização. Raramente se consegue seguir integralmente as definições preestabelecidas no conceito, pois a conjuntura sociopolítica e as oportunidades de ação freqüentemente provocam mudanças nos planos iniciais de transformação social de um grupo ou nação.

Esta discussão diz respeito ao papel dos estudos sobre os movimentos sociais, nos quais os pesquisadores têm sempre, pelo menos, duas opções: (i) dizer como os atores sociais devem proceder para realizarem a mudança social; ou (ii) sistematizar suas ações a partir da análise de suas práticas, buscando suas condições de ocorrência e, desta forma, contribuindo para que tomem suas próprias decisões.

Optamos pela segunda alternativa. Segundo a teoria que orienta nossa análise, as condições para a ação coletiva são, fundamentalmente, políticas. Consistem na identificação de oportunidades e restrições, relacionando o modo de ação dos movimentos com os processos que dão origem a estes modos de ação, para entender a autogestão através das “condições de ocorrência” emergentes em nível nacional.

Em busca de um conceito não normativo de autogestão, sistematizamos, a seguir, os elementos principais da teoria do confronto relacionados à temática da autogestão: papel do Estado; reivindicações e formação de quadros interpretativos; oportunidades e restrições políticas.

Primeiro, as reivindicações por autogestão se dão numa interação entre poderosos e pessoas que não têm poder político, na qual o Estado sempre tem um papel mais ou menos importante como alvo das reivindicações ou como mediador, sendo um dos principais componentes na definição das oportunidades de ação pelos insurgentes. Estes atores que não possuem poder reivindicam por necessidade de autonomia decisória em algum aspecto que lhes é negada, seja por falta de recursos de variados tipos, seja por repressão do Estado (burocracia ou repressão policial direta).

Ao colocarmos a autogestão como uma reivindicação realizada através da ação coletiva de confronto, pode-se dizer – nos termos de McAdam, Tarrow e Tilly (2009) e Tarrow (2009)

– que os subordinados a fazem ao Estado, que reage diretamente a tais reivindicações e/ou faz a mediação do confronto entre os insurgentes e as elites.

O Estado, como alvo de uma reivindicação, pode ser desafiado à extinção, ao recuo ou à abertura, visando a participação dos insurgentes em instâncias de poder. Também pode ser solicitado pelos movimentos sociais a prover recursos financeiros para a realização da própria autogestão, como no caso do objeto desta pesquisa. Como mediador, o Estado pode ser levado a reprimir os insurgentes ou pode ser por eles solicitado para que tome providência contra injustiças cometidas por seus opositores políticos.

Porém, somente quando o Estado ou um governo entra em crise as oportunidades ficam evidentes para os movimentos. As experiências mais profundas de autogestão aconteceram justamente em momentos históricos marcados por profundas crises sociopolíticas, nos quais as oportunidades e restrições criam os incentivos mais importantes para a eclosão do confronto.

Por outro lado, a autogestão tem uma função identitária para os movimentos. As lideranças inserem a necessidade de tomada de decisões sobre as questões que lhes dizem respeito em quadros interpretativos mais amplos, visando à mobilização e a sustentação do confronto. Para isto, identificam as injustiças, indicam os responsáveis por elas e, ao mesmo tempo, propõem soluções.

Para Tarrow (citando Snow e Benford), o enquadramento interpretativo das reivindicações é o significado que os movimentos dão às questões reivindicadas, “simplificando e condensando o mundo 'lá fora', salientando e codificando seletivamente objetos, situações, eventos, experiências e seqüências de ações num ambiente presente ou passado” (2009: 143). As reivindicações são construídas em torno de quadros interpretativos voltados para a ação em contextos particulares e são declaradas publicamente em momentos estratégicos nos quais os opositores (elites e, em alguns casos, Estado) estão instáveis ou em crise; aproveitam-se as oportunidades para interromper ou tornar incertas suas atividades e ampliar o círculo de confronto.

Em resumo, as mudanças nas maneiras de compreender o mundo dentro dos movimentos não são derivadas diretamente da cultura nem totalmente constituídas de ideologia, mas resultam de sua interação estratégica em cenários variados e sempre em mudança, isto é, dependem das condições em que estão inseridos (TARROW, 2009: 143).

### 1.3.2 – Alguns exemplos históricos

Os movimentos utilizam repertórios de ação conhecidos para transformar o potencial de mobilização em ações. Vejamos alguns exemplos que relacionam os pontos levantados à prática da autogestão, começando pela primeira grande experiência nesse terreno, a Comuna de Paris, de 1871.

Em 1870, Paris era o ponto fraco do Império Bonapartista, devido à guerra, à derrota da proclamação da República e ao Estado de Sítio (NASCIMENTO, 2005: 5). A França se industrializava, o proletariado crescia e se instalava em bairros periféricos da capital devido às intervenções na malha urbana implementadas por Haussmann desde meados do século. Naquele ano, em meio à guerra franco-prussiana, a Imperatriz Eugênia assina um decreto que permitia à guarda nacional incorporar todo e qualquer cidadão. Isto permitiu que Paris fosse defendida por 200 mil operários armados, que evitaram que a cidade fosse completamente tomada pelos prussianos (GUILLERM e BOURDET, 1976: 110). Embora a França tenha sido vencida, os prussianos não ocuparam Paris totalmente e ela se tornou a sede da resistência francesa. O governo francês, porém, capitulou e entregou seu exército de operários aos prussianos. Restaram frente a frente 40 mil homens de Thiers, então presidente do governo provisório (ao lado dos invasores), contra a guarda nacional, composta pelos insurgentes com apoio dos parisienses e do campesinato.

Em março de 1871, o exército investiu sobre a guarda nacional sem sucesso. O resultado da investida foi uma revolta popular que levou os operários integrantes da guarda nacional, então no poder de uma Paris sitiada, a ocupar os “bens vacantes” deixados pela retirada do exército da cidade, realizada anteriormente sob o comando de Thiers. Assim se constituiu a primeira “República Proletária” da história, de caráter socialista, apoiada pela pequena burguesia parisiense e pelo campesinato organizado dos arredores. Dentre os referidos bens vacantes, havia uma série de fábricas abandonadas às pressas e que, segundo Nascimento (2005), seriam a centelha do projeto autogestionário. O projeto, entretanto, não foi levado adiante: o governo proletário duraria apenas 40 dias, a contar do início da revolta.

O caso da Comuna ajuda a esclarecer três pontos sobre o confronto com o Estado, que poderiam ser tratados como precondições da implantação da autogestão *latu sensu*.

Primeiro, os processos que dinamizam os movimentos não dependem unicamente dos próprios movimentos. Dependem, principalmente, de fatores externos que alimentam e transformam os movimentos, definidos pelo autor como oportunidades (dimensões da luta política que encorajam o confronto) e restrições políticas (fatores que desestimulam o

confronto, tal como a capacidade das autoridades criarem barreiras políticas sólidas aos insurgentes).

Segundo, a deflagração da ação não interrompe a dinâmica da mudança de oportunidades e restrições políticas. Ou seja, a ação coletiva muda os alinhamentos políticos, além de unir ou dividir as elites, conquistar novos aliados influentes e ampliar ou reduzir a participação de novos atores, tendo como resultados novas repressões ou facilitações das autoridades durante o confronto.

Terceiro, durante o confronto, existe uma interação entre os atores institucionais e os não institucionalizados. As “autoridades” não ficam passivas enquanto os manifestantes contestam, elas “reagem fraca ou fortemente, de modo seletivo ou geral, de forma inteligente ou estúpida (...), estabelecendo um padrão que afeta também os outros desafiantes” (TARROW, 2009: 181).

O segundo exemplo diz respeito aos rumos tomados pelo Estado iugoslavo entre 1950 e 1966 (GUILLERM & BOURDET, 1976).

Em 1945, recém libertado do nazismo, o Estado iugoslavo era totalitário e de partido único, embora forjado no curso de uma guerra de guerrilhas. Alguns fatores, entretanto, levaram ao questionamento do centralismo estalinista, gerando um quadro próprio para o aparecimento da autogestão. A guerrilha, que comandou a guerra de libertação do nazismo, havia criado órgãos revolucionários de poder, os chamados “comitês populares”. Estes comitês eram responsáveis pela gestão dos bens e da economia pública dos territórios liberados dos nazistas e tinham uma dinâmica de democracia direta e autogoverno. Segundo Guillerm e Bourdet (1976), também nesta época (entre 1948-49) formaram-se “conselhos de fábrica”, nome que atribuíam à comissão executiva da empresa, constituída de quinze a vinte membros eleitos com voto secreto entre os indicados pela Liga dos Comunistas, composta por organizações de mulheres, jovens, sindicatos, ex-combatentes, entre outras.

O Estado nesse momento tinha grande apoio popular. A centralização e a destituição dos padrões geraram um capitalismo de Estado “progressista e independente”. Isto propiciou que, em 1948, rompesse com o Kominform (o setor de informação comunista) e passasse dois anos sob ameaça de uma invasão russa, da qual teriam de defenderem-se sozinhos, pois a situação internacional não favorecia apoios.

Os dirigentes comunistas não estavam corrompidos por sua integração orgânica à nova classe burocrática, pois a pressão operária dos “comitês populares” e dos “conselhos de fábrica” sobre eles era muito mais forte do que a pressão do “aparelho”.

No que dizia respeito aos burocratas, era necessário agir para reverter este quadro e ganhar apoio político para resistir ao possível ataque. As condições pareciam favoráveis a um redirecionamento do estado centralizado. Assim, os decretos de 1950 que implantaram a autogestão no país teriam a função de “ressoldar os operários e sua classe dirigente”, os burocratas (GUILLERM & BOURDET, 1976: 131). Esta reaproximação consistiu num redirecionamento da ação estatal para os interesses da sua base política, ampliando os espaços de liberdade gradualmente, ampliação propiciada (embora não condicionada) pela ameaça externa da Rússia e pela falta de apoio militar internacional.

Os decretos sobre a autogestão não eram, no entanto, meros artifícios políticos da burocracia para criar mobilização popular frente à possível invasão russa. Traduziram, também, a “descoberta do marxismo” e respondiam às aspirações da sua base política.

O caso da Iugoslávia evidentemente é bastante distinto da Comuna de Paris. Enquanto a comuna teve o Estado como opositor e ampliou ilimitadamente o espaço de liberdade numa Paris sitiada e parcialmente evacuada, o caso da Iugoslávia teve o Estado como “facilitador”. As questões sugeridas pelos dois casos, portanto, também são distintas.

Novamente segundo Guillerm e Bourdet (1976: 134), na Iugoslávia surgiu uma ameaça de “autogestão burocrática”. Numa empresa autogestionária, o conselho operário elegia o conselho executivo (ou conselho diretor), que poderia constituir uma equipe de direção e nomear um diretor. O diretor não necessitava ser alguém da empresa. Através desta atribuição, o conselho executivo poderia vir a gerir sem o conselho operário ou facilmente escapar ao seu controle e ir contra sua base política. Esta situação poderia se tornar um “cavalo de Troia do capitalismo de Estado” (p. 134), problema tanto para os dirigentes como para os operários. Como resposta, o conselho operário instituiu as unidades de trabalho, paralelas a esta estrutura e diretamente ligadas à organização da produção na oficina. Com isso, perdem poder político, ao mesmo tempo, o conselho executivo e o contramestre, o policial e taylorizador do trabalho, instrumento de coisificação dos operários pelo conselho diretor.

As unidades de trabalho se opuseram, durante mais de vinte anos ao conselho operário dentro do coletivo operário, uma assembléia parlamentar que se reunia anualmente para nomear o conselho. As unidades de trabalho podiam, devido à sua rotina de trabalho, se reunir a qualquer instante, não dependendo mais das instâncias burocráticas. Mais tarde, em 1960, também instituíram a conferência das unidades de trabalho de cada empresa, com poder sobre sua direção.

Entre 1960 e 1966 dá-se o apogeu do processo autogestionário no país. Este processo começou através da identificação do problema da perda de poder dos operários advindo da burocratização, seguiu-se a um enquadramento interpretativo do problema com a “retomada da práxis proletária”, no sentido de fazer emergir o poder “diretamente das profundezas da fábrica” (p. 135).

Através deste novo enquadramento aprofunda-se e amplia-se o confronto político com o Estado, que em nenhum momento abdicou da autoridade<sup>7</sup>. Parte integrante deste novo enquadramento, como estratégia de ampliação do confronto, foi a criação do termo que designa o confronto com o “modo de produção” dominante, seja capitalista de mercado ou de estado: a autogestão.

Além destas duas experiências, das quais nos valem para cercar o conceito de autogestão utilizado neste trabalho, muitas outras tiveram relevância em diversas intensidades e abrangências territoriais e políticas. Após a Comuna de Paris, a primeira grande experiência foi a revolução russa (1917-21), que repercutiu em uma série de outras – como Hungria, Alemanha e Itália (1919), Espanha (1936-39) e Bolívia (1946).

Depois da segunda guerra mundial, aconteceu um novo ciclo de lutas que, além da Iugoslávia incluiu novamente Itália (1977), Portugal (1974), França (1973), Alemanha (1953), Hungria (1956), acrescidos da Polónia (1956, 1970, 1980-81), China (1966), Argélia (1962), Checoslováquia (1968), além do Peru dos anos 1960, Argentina nos anos 1960-70, Chile nos anos 1970 e Brasil com as greves de Contagem e Osasco em 1968.

### 1.3.3 – Definição de autogestão

Pelo menos duas origens são atribuídas ao termo autogestão: a expressão russa *samupravlieni*, utilizada na Revolução de Outubro pelos anarquistas, e o vocábulo servo-croata *samoupravlje*. Esta última designava o processo de administração das fábricas pelos trabalhadores na Iugoslávia (CORNELIO, 1978).

É interessante observar que Proudhon, considerado por alguns “o pai da autogestão”, e Karl Marx, que apostava na construção da sociedade dos “produtores autônomos associados”, jamais tenham utilizado o termo “autogestão”. A presença de um “nome da coisa” pode

---

<sup>7</sup> Como testemunho desse fato Guillerm e Bourdet (1976: 138) mencionam a repressão sofrida pelos editores da revista *Student*, em 1971, e as ameaças que pesaram sobre a revista *Praxis*, que acabou proibida. Em ambos os casos os estudantes argumentam sobre a necessidade de uma *verdadeira autogestão* em detrimento da *autogestão formal*.

influenciar no fato de a autogestão ser um modo de ação mais ou menos socialmente compartilhado. Este fato se torna relevante na medida em que nos propomos a analisar o repertório de ação disponível aos movimentos sociais no que diz respeito ao modo de confronto da autogestão.

A transformação da ruptura iugoslava em um modo de ação compartilhado, isto é, que poderia ser utilizado em tempos e lugares distintos por pessoas que sequer se conhecem, acontece somente no Maio de 1968, quando os estudantes franceses traduzem *samoupravlje* por *autogestion* (CORNELIO, 1978). A autogestão se tornaria, a partir de então, uma forma modular de ação coletiva, na qual, segundo o conceito de Tarrow (2009), uma vez conhecidas suas vantagens estratégicas, poderia ser usada com vários propósitos, unir pessoas com objetivos diferentes e ser difundida para vários tipos de confronto.

Assim, como acontece com toda ação coletiva modular, a autogestão, uma vez criada em contexto específico, pode ser utilizada em outros contextos e com outros objetivos. Esta forma de ação cria ou incorpora repertórios de ação através dos quais os desafiantes do poder passam a empreender campanhas de ação contra opositores mais poderosos. As campanhas de ação são construídas, simultaneamente, sobre as habilidades dos seus membros e as suas formas culturais, praticando uma variada gama de ações diferentes da original em diversos ambientes sociopolíticos e combinando com outros repertórios como comícios, greves, passeatas, entre outros.

Estes repertórios de ação, portanto, são cosmopolitas, modulares e autônomos, nos termos de Charles Tilly, propiciando a apropriação do termo pelos diversos setores organizados da sociedade – partidos e grupos políticos, intelectuais, estudantes, mídia, etc.

Outra condição de existência da autogestão parece ser a ruptura pública resultante do confronto com o Estado. Para desafiar o poder dominante, os insurgentes criam significações que rompem publicamente com os setores dominantes da sociedade e utilizam o Estado como alvo dos protestos. Como ruptura pública, portanto, as ações passam por um processo de ressignificação e organização e, por fim, manifestam-se em forma de repertório de ação vinculado à autogestão.

Inserindo-se num processo próximo ao resumido no Quadro nº 1, os movimentos constroem o confronto em torno da autogestão através de repertórios de ação compartilhados, que parecem ter como fundamento a auto-organização dos grupos sociais envolvidos ao englobarem uma gama de repertórios “menores”, resultantes da prática cotidiana.

**QUADRO N° 1**  
**Formação de repertórios de ação**

Princípio	Processo	Modulação
Série de ações de protestos violentos ou não, não sustentadas, que não interagiam diretamente com os centros de poder. →	Experiência organizada institucionalmente na Iugoslávia, passível de ser apreendida e reproduzida.	
	Transferência da experiência iugoslava (não mais ligada ao Estado) para várias localidades durante o processo do maio de 1968. →	Experiência apreensível, transferível social e geograficamente, conectada aos centros de poder e passível de tornar-se convenção.

A autogestão, portanto, pode ser definida nos termos da teoria do confronto político, como uma forma de confronto modular que tem como condição uma ruptura pública, que, por sua vez, é manifesta sob a forma de um repertório de ação.

O repertório de ação autogestionário, no caso da comuna de Paris, por exemplo, expressou-se na tomada das fábricas abandonadas, pelos trabalhadores, na retirada das tropas. A experiência se repetiria na Argélia, no início dos anos 1960, sob um contexto muito diferente, conforme Guiller e Bourdet (1976) e Nascimento (2005). Neste caso, a “tomada” é o próprio repertório, pois os trabalhadores não tiveram tempo de efetivar qualquer prática de gestão. No caso da Iugoslávia, como a experiência se efetivou e os trabalhadores conseguiram realmente gerir as fábricas, a constituição das “unidades de trabalho” foi o repertório.

No âmbito da autogestão, portanto, é possível desenvolver uma gama de repertórios de ação. Eles giram em torno da (re)tomada do poder de decisão autônoma. Porém, também são resultado da interação dos insurgentes com o Estado e com as elites e tendem, nas experiências mais longas, a se institucionalizar, isto é, a abandonar as perspectivas de ruptura política, seja por meios pacíficos ou violentos (ver Quadro n° 2).

Neste contexto, pode-se considerar a autogestão como uma forma de confronto entre subordinados e dominantes, que consiste num conjunto de rotinas aprendidas, compartilhadas e executadas através de processos de escolha, que operam na fronteira da ruptura e da convenção.

Do ponto de vista dessa dissertação, portanto, a autogestão pode ser definida como *uma forma de confronto modular condicionada a uma ruptura pública, manifesta sob a forma de um repertório de ação convencional, aprendido, compartilhado e executado através de processos conscientes de escolha.*



**QUADRO N° 2**  
**Autogestão: confronto *versus* institucionalização**

<b>Confronto</b>	<b>Autogestão</b>	<b>Institucionalização</b>
Gestão direta dos recursos, fomento da formação de comunidades e da solidariedade, mutirão.	Conjunto de rotinas - trânsito contínuo entre convenção e contestação	Participação, cogestão, terceirização
Grupos orgânicos às redes políticas e com forte papel de contestação.	Transferência da experiência iugoslava (não mais ligada ao Estado) para várias localidades durante o processo do maio de 1968.	Grupos “cumprindo seu papel”. Contestação política reduzida.

#### **1.4 – Ciclo de confronto: o Programa Crédito Solidário e seu contexto político**

Caracterizamos o Programa Crédito Solidário como produto de um *ciclo de confronto*, no qual os movimentos sociais, a partir da década de 1990, gradativamente passaram a desenvolver ações facilitadas pelo Estado, que evoluem a colaboração deliberada entre movimentos e governos e constituem passos decisivos em direção à convencionalização do confronto político. Veremos este ciclo passo a passo, começando pela sua mobilização, passando pelo ápice, até suas formas de desmobilização e convencionalização.

Para Tarrow (2009), existem períodos em que se acentua o nível de conflito entre movimentos e integrantes do sistema político convencional, forçando-os ao confronto. Cria-se então uma dinâmica específica, marcada pela incerteza e por intensa circulação de informações, na qual se fragilizam os “cálculos” em que se baseavam os compromissos políticos anteriores; os caminhos se abrem para novos atores. Estas interações podem gerar confrontos que se ampliam no plano nacional e até internacional, tornando-se maiores que os movimentos que as originaram. Caracteriza-se assim um ciclo de confronto:

Entendo “ciclo de confronto” como uma fase de conflito acentuado que atravessa um sistema social: com uma rápida difusão da ação coletiva de setores mais mobilizados para outros menos mobilizados; com um ritmo rápido na inovação das formas de confronto; com a criação de quadros interpretativos de ação coletiva, novos ou transformados; com uma combinação da participação organizada e não-organizada; e com consequência de fluxos intensificados de informação e de interação entre desafiantes e autoridades. Esse confronto (...) produz externalidades que dão aos desafiantes ao menos uma vantagem temporária e permite que superem a fraqueza na sua base de recursos. Ele exige que o Estado monte amplas estratégias de reação que são ou repressivas ou facilitadoras, ou uma combinação de ambas. Ele produz resultados gerais que são mais do que a soma dos resultados de um agregado de eventos desconectados. (2009: 182)

O ciclo apresenta fases de mobilização e desmobilização. No início, isto é, na fase de mobilização, os ciclos são parecidos, apresentando elementos “generalizáveis” e, de certa forma, passíveis de “transferência” de um tipo de confronto para outro, cada um deles gestado por motivações muito distintas. A fase de desmobilização é menos passível de generalização, pois é muito diferente de um tipo de confronto para outro. O mesmo ocorre com os resultados do ciclo, pois estes dependem da maneira como se generaliza o confronto e das reações dos aliados potenciais das elites e de seus oponentes.

Aprofundaremos o conceito ao caracterizar o ciclo de confronto que interessa diretamente a essa dissertação. Tal ciclo teria se iniciado na segunda metade da década de 1970, associado ao processo de fragilização da ditadura. O auge da mobilização ocorreria em meados da década de 1980. A crise ou declínio coincidiriam com a democratização do regime político e a abertura à participação dos movimentos na elaboração de políticas públicas, ocorridos na década de 1990. O ciclo se concluiria com a chegada de Lula ao poder. O Programa Crédito Solidário seria um dos resultados deste ciclo.

#### 1.4.1 – Fase de mobilização

A dinâmica que distingue o início de um ciclo, segundo Tarrow (2009), é a assimilação das reivindicações ou propostas de um movimento por outro: os primeiros insurgentes, politicamente “bem posicionados”, fazem reivindicações que estão em ressonância com as reivindicações de outros movimentos significativos, dando origem a coalizões objetivas entre atores diferentes e criando instabilidade nas elites. A partir desta definição situamos historicamente o início do ciclo na segunda metade da década de 1970, época em que os movimentos populares cumpriram importante papel na redemocratização do país. Segundo Moura e Silva (2008), naquele momento houve um “intenso e complexo processo de transformação do tecido associativo da sociedade civil” (p. 43). Esta transformação foi um resultado e também o principal vetor das especificidades do quadro institucional configurado após a queda da ditadura militar, marcado pelo aparecimento de “novos personagens” na cena (SADER, 1988).

No início da década de 1980, com um dos resultados da convergência de objetivos existente entre parte expressiva destes novos atores, cria-se a Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS). Constituída por iniciativa de dirigentes sindicais, líderes operários e militantes de movimentos populares, a nova organização surgia

com o propósito de articular as ações da “classe trabalhadora” e, mais tarde, apoiaria a fundação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) – o que de fato aconteceria em 1983 (MANCE, 2007).

Na mesma época, em 1980, era criado o Partido dos Trabalhadores (PT), sob a liderança de dirigentes sindicais, remanescentes da luta armada e lideranças católicas progressistas. Para Lincoln Secco (2011), o PT foi uma novidade no Brasil como “partido de massas” porque nasceu fora dos meios políticos tradicionais; foi fundado por trabalhadores; tinha uma direção com preocupações pedagógicas, no sentido da formação política dos militantes; organizava-se em células de base; era nacionalmente centralizado e controlava rigorosamente a filiação dos membros.

Segundo Tarrow (2009), o ponto alto de um ciclo para as organizações mais antigas é marcado pela renovação do repertório de ação. Porém, mesmo nesta fase, tanto as ações tradicionais quanto as novas formas modelam a direção dos resultados do ciclo. A mudança nos repertórios, portanto marca o ponto alto do ciclo aqui analisado. Na ocasião da fundação do PT, muitos setores desta articulação de movimentos estariam politicamente alinhados com uma disputa ao mesmo tempo de disputa institucional e de mudança de concepção política e do papel do Estado.

Ainda segundo Tarrow, o confronto entre as elites também se intensifica em ocasiões como esta, causando profundas divisões e desenvolvendo novos centros de poder temporários e efêmeros, o que convence os insurgentes de que estão contribuindo ou causando o colapso do sistema. Muitas vezes, nestas ocasiões, formam-se alianças que mais tarde se tornarão os pilares das novas coalizões governantes. Como resposta, por vezes, as organizações buscam “institucionalizar” os benefícios obtidos, ou seus membros mais moderados ficam com “medo da desordem” e abandonam seus ex-aliados.

Tal mudança de repertório realinharia as ações dos movimentos em direção ao poder institucional, realinhamento que, mais tarde, traria conseqüências nas cisões internas da Articulação e no surgimento de novos movimentos, como o MNLM, por exemplo.

Tal mudança nos repertórios resulta do reconhecimento institucional de várias formas de ação coletiva na década de 1990, decorrente da abertura do Estado à participação das organizações sociais. Este processo contencioso de abertura desencadeou, durante as décadas de 1980 e 1990, a proliferação de fóruns, comitês, parcerias, entre outras maneiras de participação, que constituíram canais abertos de ação política entre movimentos sociais e Estado em seus variados setores (SILVA, 2003).

Ao mesmo, na década de 1990, tanto o PT como os dirigentes de alguns dos movimentos em questão já iniciavam o processo de profissionalização da política. A partir de dado momento, houve uma decisão consciente dos setores dominantes nestes meios de que o caminho era “conciliação de classes”: as agendas passariam, gradativamente, a ser pautadas pelas eleições e pela disputa do poder interna e externa por políticos profissionais, mais do que por uma estratégia de classe empreendida por trabalhadores organizados.

#### 1.4.2 – Fase de desmobilização

Para Sidney Tarrow (2009), a maioria dos movimentos busca a autodeterminação política, desencorajando o “reformismo” e a institucionalização. Porém, a estrutura política que processa suas reivindicações – que vão desde mudanças sociais básicas e reconhecimento de identidades até derrubada do próprio sistema político – os conduz a um cadinho comum, no qual “as reformas” tendem a ser os resultados mais freqüentes.

Quando as conexões entre atores organizados contra e (ao mesmo tempo) em torno do Estado são fortalecidas, e quando quadros interpretativos abrangentes são criados em torno destas conexões, tais coalizões tendem a polarizar internamente os movimentos. A partir desta polarização verifica-se seguidamente a divisão das grandes organizações em grupos menores, de modo especial quando algum setor passa a pregar mudanças ou ações “mais radicais”.

O processo acima descrito, para Tarrow, marca a fase de desmobilização do ciclo de confronto. No nosso caso, com relação aos movimentos de luta por moradia, pode-se tomar como expressão desse processo a dissolução da ANAMPOS, em 1993, que dá lugar à criação da Central dos Movimentos Populares (CMP). A dissolução da ANAMPOS justificava-se, em alguma medida, pela afirmação da CUT como organização especificamente sindical e pelo aparecimento de divergências entre dirigentes sindicais e de movimentos populares.

Antes da dissolução da ANAMPOS, porém, por iniciativa de grupos “radicais”, inicia-se um debate sobre as possibilidades de efetiva promoção de transformações sociais quando as ações dos movimentos, naquele momento, começavam a ser voltar para a cooperação com o Estado. Um dos temas debatidos nesse contexto foi o das políticas públicas relacionadas a autogestão. No contexto deste debate surgem as primeiras dissidências. Cria-se o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), com base em militantes e organizações antes integradas à CMP. O MNLN criticava a “cooperação com o Estado” e, nesse terreno, contrapunha-se à União Nacional por Moradia Popular (UNMP), que apostava nesses processos.

Tomamos este fracionamento, portanto, como o indicativo do início da desmobilização, provocada pelo gradual desaparecimento de objetivos comuns, antes muito claros: as questões que envolviam a luta política contra a ditadura militar e pela democratização do país. A mobilização em torno destas questões dava sinais de exaustão.

Segundo Tarrow (2009), a razão mais simples para o declínio da mobilização é, provavelmente, a exaustão. Embora o confronto seja excitante no início, à medida que os movimentos passam a se organizar melhor e se afirmam novas lideranças, alguns setores começam a se cansar da luta. Os que estão na periferia do desafio estão mais propensos a desertar, pois não têm fortes razões para se comprometer com a organização. Aqueles próximos ao núcleo dirigente, as lideranças, inclinam-se a persistir.

Ainda segundo o autor, as lideranças têm consciência de que a força de sua organização está no contingente que é capaz de reunir e mobilizar. Diante da perda de apoiadores, visando conter ou reverter tal processo, as lideranças muitas vezes moderam as reivindicações da organização e buscam algum tipo de conciliação com seus opositores. Porém, o inverso também pode acontecer. Para manter o apoio à organização, as lideranças podem radicalizar suas reivindicações e intensificar o confronto. Estes dois tipos de estratégias seriam próprias da prática política. O primeiro tipo parece descrever a ação da UNMP na ocasião da crise, enquanto, o segundo, a do MNLN.

O Estado, porém, não fica passivo diante dos movimentos operados pelas organizações sociais. Precisa aprender a fazer concessões táticas moderadas. As rupturas internas de um movimento de massa podem ser encorajadas ou desencorajadas por diferentes estratégias governamentais.

Os governos que cedem rapidamente às reivindicações dos revoltosos podem ser substituídos porque essas demandas aumentam gradativamente a cada sinal de fraqueza do regime. Inversamente, os governos que rejeitam categoricamente todas as demandas dos desafiantes e sustentam sua rejeição com força, ou destroem a oposição – caso a repressão for efetiva –, ou geram uma polarização revolucionária onde ela não existia. (TARROW, 2009: 190-191)

Nos regimes democráticos, o mais comum é a ocorrência da chamada “facilitação seletiva”. Neste caso, a estratégia parece ser: “ao negociar com alguns dentre os vários insurgentes, os governos encorajam a moderação e isolam os moderados de seus aliados radicais” (p. 191). Quando a facilitação seletiva coincide com o declínio do apoio externo e com o fracionamento do movimento, o processo empurra os radicais para formas mais sectárias ou violentas de ação e encoraja os moderados a desertar, transferindo a iniciativa de interação para as elites e partidos políticos.

No caso do ciclo de confronto aqui caracterizado, tomamos como o principal ato de facilitação seletiva, a oferta de construção conjunta de políticas públicas e o recrutamento dos movimentos e organizações sociais para executá-las. De fato, a partir da segunda metade da década de 1990 inicia-se um processo de incorporação de organizações sociais na criação e elaboração das políticas públicas. A partir desta época, observa-se um progressivo aumento do número de políticas desenhadas e operacionalizadas em parceria com tais organizações. A partir deste momento, portanto, questões diretamente ligadas aos movimentos começam a integrar a pauta dos que constroem as políticas, sendo que, dentre estas, ressurgem o tema da autogestão.

A caracterização de um ciclo de confronto é sempre complexa. Praticamos aqui, necessariamente, algumas simplificações. Não é possível aprofundar (e não é esse nosso objetivo) aspectos históricos relacionados ao ciclo abordado. Em todo caso, a título de exemplo, cabe lembrar que o envolvimento das organizações sociais na execução de políticas públicas não é algo novo, tendo uma presença relativamente longa em determinados setores, como a Assistência Social, por exemplo (SILVA, 2006). Um dos casos mais destacados, na década de 1980, foi o Programa do Tíquete do Leite, criado pelo governo Sarney (1985-1989), cuja execução era realizada por organizações sociais conveniadas com o Estado<sup>8</sup>.

Os precedentes das políticas criadas nestes termos na área habitacional estão espalhados pelo Brasil, não constituindo necessariamente experiências de âmbito nacional. Há diversas experiências municipais e estaduais, pontuais, dispersas no tempo e no espaço, que envolvem algum tipo de colaboração entre poder público, movimentos e organizações comunitárias. Ações pioneiras nesse terreno, relacionadas ao tema da autogestão, foram empreendidas em municipalidades como Cruzeiro, Penápolis, Americana, Bauru, São João da Boa Vista, Campos do Jordão, Angra dos Reis, Lages e Vila Velha. A experiência mais significativa e conhecida, no entanto, foi a do Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal<sup>9</sup> (FUNAPS), em São Paulo (1989-92), com antecedentes nos casos uruguaios de ajuda mútua (SERPA, 2004).

A provisão habitacional através do Banco Nacional de Habitação (BNH), por outro lado, foi uma experiência bastante limitada no envolvimento das organizações na execução de políticas. Segundo Abiko e Coelho (1994), em meados de 1970 a experiência do BNH incluiu

---

<sup>8</sup> Para mais referências, ver: SILVA, Robson. *Principais políticas de combate à fome implementadas no Brasil*. Revista Virtual Textos & Contextos, nº 5, nov. 2006.

<sup>9</sup> Sobre o FUNAPS Comunitário, ver: SERPA, Maria Ângela Noronha *et al.* *A política habitacional da cidade de São Paulo: o papel da participação popular*. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, 16-18 de setembro de 2004.

trabalho por mutirão, acompanhado por outros programas como Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) e Programa de Erradicação de Subabitações (PROMORAR). Outro programa do BNH, criado para atender a população de baixa renda sindicalizada, foi o dos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais – INOCOOPs. O precedente é importante por se tratar de uma política pública de abrangência nacional operada através de cooperativas. Contudo, nesse caso as cooperativas não tinham qualquer poder de decisão ou ingerência operacional, constituindo apenas uma opção de acesso à casa própria – a participação das “cooperativas” no processo estava relacionada à contratação da força de trabalho, gerida e administrada pelo Estado. Nenhum projeto de “mudança social” reivindicado por movimentos de qualquer natureza estava em perspectiva neste caso.

#### 1.4.3 – Fim do ciclo

A chegada do PT ao poder em 2003 – um partido político, por assim dizer, “orgânico” a este ciclo de confrontos – trazia grande esperança de um diálogo no sentido da mudança social. Era uma oportunidade sem precedentes para lideranças que, ao mesmo tempo em que integravam os movimentos, militavam ou estavam alinhadas com o PT e com os partidos da coalizão que passou a governar o país. A predisposição à cooperação destes setores criou todas as condições para a desmobilização do confronto. Este é um marco do fim do ciclo, pois caracteriza o que Tarrow (2009) chama de institucionalização, provocada pelo abandono temporário (ou definitivo) do embate político em detrimento da cooperação com o Estado e, ao mesmo tempo, resultando na convencionalização da ação dos movimentos há mais tempo vinculados às questões habitacionais.

Localizamos nessa conjuntura o fim de um ciclo por várias razões. Primeiro, pelos resultados concretos (quantidade de unidades) da produção habitacional que resultou da cooperação. Segundo, porque os movimentos passaram a incentivar a participação de suas lideranças e militantes em diversas instâncias do poder institucional, tanto através da eleição quanto da aceitação de cargos políticos, o que evidencia um fluxo, mesmo que temporário, da situação de desafiantes para a situação de detentores do poder.

Um dos resultados deste ciclo, portanto, é o reconhecimento das reivindicações destes movimentos pela institucionalidade e a conseqüente criação de programas que viabilizassem a autogestão dos recursos, tais como o Programa Crédito Solidário. Podemos afirmar, neste contexto, que o Programa é resultado de uma facilitação seletiva, feita pelo Estado, que

aprofunda a cisão entre os movimentos que não acreditam na possibilidade da mudança social via instituições políticas, ou que não têm recursos organizativos para empreender, e os que acreditam e têm capacidade organizativa.

Os movimentos nacionais mais antigos e organizados perceberam que construir casas seria uma boa oportunidade de mobilizar mais pessoas. Além disso, poderiam transformar a cooperação com o Estado em ruptura política que se realizaria na prática cotidiana da construção e manutenção de comunidades.

### **1.5 – Programa Crédito Solidário**

Relacionamos ao contexto desse processo de criação e execução conjunta de políticas públicas, e ao que Tarrow denomina facilitação seletiva, a criação e implementação do Programa Crédito Solidário (PCS). Trata-se de programa habitacional federal que, ao mesmo tempo, tem a abrangência nacional dos programas do antigo BNH e apresenta possibilidades de autogestão referenciadas nos casos paulistano e uruguaio.

A construção da política envolve, por um lado, “velhas idéias”. Dentro das instituições responsáveis pela elaboração de políticas, a criação do PCS vinculou-se a uma proposta gestada no início dos anos 1990, no governo Itamar Franco, quando se criou um Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) que acumulou recursos não utilizados até então. Por outro lado, o PCS envolve “velhas idéias em outro contexto”, como afirma Moreira (2009: 101), pois a criação do Ministério das Cidades, em 2003, associa-se à proposição de nova relação entre organizações sociais e Estado.

Reivindicações acerca da autogestão na provisão habitacional foram levadas ao Ministério das Cidades já em 2004, por representantes dos movimentos no recém criado Conselho das Cidades (ConCidades). Neste Conselho, a Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), a União Nacional de Movimentos Populares (UNMP) e a Central dos Movimentos Populares (CMP) justificaram suas reivindicações de produção habitacional popular através do associativismo como uma forma de fortalecer as práticas de auto-organização popular. Esta pauta foi assumida, também, pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) que, nos anos 2004-2005, sem integrar o governo, participou da formulação, reformulação e adaptação do PCS à realidade dos movimentos (FNRU, 2004a; 2004b; 2005).



Somente em 2004 as reivindicações dos movimentos chegaram ao Ministério das Cidades. Porém, é importante salientar que desde 2003 o Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS) contava com integrantes do Ministério, responsáveis pelo direcionamento das negociações acerca do desenho do Programa no âmbito do CCFDS e que tiveram forte e direta influência sobre seu formato (NAIME, 2009). Os técnicos da Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades, foram os porta-vozes das organizações sociais nesta negociação e em todo o processo de desenho operacional. No entanto, o agente responsável por tal desenho foi o setor responsável pelos fundos de governo da Gerência Nacional de Seguros e Fundos Habitacionais (GESEF) da Caixa Econômica Federal (CEF) (NAIME, 2009).

O fator de maior resistência ao PCS por parte da CEF relacionou-se ao que seus técnicos consideravam “falta de acúmulo de experiência de gestão dos beneficiários”. Por isso, no seu formato original, o Programa tinha um caráter experimental, porque o Agente Financeiro (CEF), como um “bom banco”, não queria arriscar prejuízo.

Entrevistado por Moreira (2009: 134), César Ramos, um dos principais responsáveis pela criação do PCS, constata que o Programa tinha “muito mais um efeito de mostrar possibilidades, do que ser efetivo no enfrentamento do déficit habitacional”. Leonardo Pessina, um dos fundadores da União Nacional por Moradia Popular (UNMP), em outra entrevista realizada por Moreira (2009: 106), dá um depoimento que ilustra bem a situação:

Os representantes do Ministério das Cidades ao proporem o programa tinham uma idéia de algo mais artesanal e experimental pautado em pequenos valores para municípios do interior... Como R\$ 5.000,00. Achavam que a assessoria técnica não precisava ser remunerada, que poderia conseguir na universidade... Um mutirão artesanal, sem muito apoio, e não uma coisa institucionalizada e profissional que fizemos em São Paulo.

Segundo Naime (2009), o Programa parece ter “dupla paternidade”. Por um lado, o PCS seria fruto de antigas reivindicações a respeito da habitação associativa e da autogestão, levadas ao Ministério das Cidades e ao ConCidades por quatro organizações integrantes da coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana. De outro, seu objetivo era dar destino aos recursos acumulados pelo FDS, que até então não haviam sido utilizados, e geridos pela CEF – cujos técnicos, os responsáveis pela concepção, normatização e formato final do PCS, desconheciam as reivindicações das organizações sociais acerca da produção associativa da habitação e da autogestão.

Moreira (2009) levanta outro ponto interessante sobre a criação do Programa. Seu formato e o público ao qual atenderia não tinham referência em nenhuma experiência de

produção associativa anterior. Ao contrário, havia um estigma sobre esse modelo, que envolve a interlocução com cooperativas habitacionais, por causa da “experiência negativa” com um programa dessa natureza que fora implementado na época do BNH, numa referência aos INOCOOPs.

O PCS foi criado através da resolução nº 93 do Fundo de Desenvolvimento Social, datada de 28 de abril de 2004. Os agentes envolvidos na operacionalização do Programa constituíram uma estrutura organizacional com distintas atribuições, constituindo *redes de implementação*. Com base em Naime (2009), assim podemos resumir tal estrutura:

**Agente Gestor** das aplicações dos recursos do FDS (Ministério das Cidades): define as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos para a implementação do Programa; seleciona as propostas e projetos; gerencia, monitora e avalia a execução do Programa.

**Agente Operador** dos recursos do FDS (Caixa Econômica Federal): acompanha, fiscaliza e controla os financiamentos concedidos aos beneficiários finais, repassando os recursos do Fundo ao agente financeiro.

**Agente Financeiro** (qualquer banco comercial; Caixa Econômica Federal): concede crédito diretamente ao tomador do empréstimo (o beneficiário final) por meio de contratos individuais a serem estabelecidos após avaliação do perfil do beneficiário. Na ponta da estrutura estão as Gerências de Desenvolvimento Urbano (GIDURs), responsáveis pela análise técnica dos projetos apresentados (parte estrutural) e os Pontos de Vendas (PVs), como são denominadas as agências da CEF estabelecidas em quase todos os municípios do Brasil. Os PVs são responsáveis pela análise financeira dos contratantes do financiamento e, também, recebem as propostas e dão encaminhamento para os setores competentes, para dar seguimento às demais etapas de avaliação dessas propostas.

**Beneficiários** (“público alvo”): são aqueles com necessidades habitacionais, na faixa de renda pré-definida que vai até, no máximo, cinco salários mínimos, moradores das zonas rural e urbana do país; assumem a responsabilidade de tomadores do crédito junto ao agente financeiro e, para isto, devem estar ligados a um Agente Proponente.

**Agentes Proponentes** (cooperativas, associações, sindicatos): entidades da sociedade civil com fins habitacionais e sem fins lucrativos. São responsáveis por organizar a demanda dos beneficiários, formulando e apresentando os pedidos de financiamento e assistência técnica para a realização das obras e demais serviços atinentes à produção das habitações. A entidade auxilia os beneficiários na compilação dos documentos

necessários e formula a proposta do empreendimento habitacional, elaborando projetos, orçamentos, cronograma de execução. Também devem aprovar o empreendimento junto à prefeitura e outros órgãos licenciadores competentes. Devem habilitar-se na Secretaria Nacional de Habitação antes de submeterem projeto e comprovar: i) ter exercido atividade regular por no mínimo 3 anos; ii) cópia do estatuto social atualizado da entidade, visando verificar a compatibilidade social entre os objetivos da entidade e do Programa; iii) experiência na gestão de obras habitacionais, entendendo como gestão a mobilização da demanda, a elaboração do projetos, administração de recursos para produção ou acompanhamento pós-ocupação de empreendimentos; iv) transparência na gestão da entidade, entendida como participação dos associados na tomada de decisões. Após a habilitação junto ao MCidades, a entidade tem 90 dias para apresentar a proposta para o processo de classificação e seleção na CEF (agente financeiro) por critérios de Instrução Normativa. Para tanto, deve apresentar a seguinte documentação: i) comprovante de habilitação da entidade; ii) documentação do terreno; iii) Projeto Básico de arquitetura e Orçamento Base do empreendimento; iv) Ficha Resumo do Empreendimento – FRE, definida pelo agente financeiro. Após a avaliação pelo agente financeiro, a pontuação final é feita pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, que divulga os projetos selecionados.

**Agentes Fomentadores ou Facilitadores** (governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, COHABs e outros órgãos similares, cooperativas habitacionais ou mistas e associações com fins habitacionais): apóiam as famílias na realização das etapas dos projetos, inclusive contribuindo na organização em Agentes Proponentes.

**Agentes Executores** (empresas da construção civil): podem ser contratadas pelos *Agentes Proponentes* para a realização da obra, no caso de construção por empreitada global, ou de parte da obra. São gerenciadas pelo *Agente Proponente*.

**Outros** (órgãos, entidades): contribuir para o atendimento dos objetivos do projeto, à escolha do agente proponente, ao qual cabe definir suas funções e condições de participação.

Como se pode depreender desta estrutura e de suas atribuições e funções, não é simples ou fácil propor um empreendimento pelo PCS através de uma entidade. Na prática, apesar de ter sido criado em 2004, o Programa somente começou a demonstrar os primeiros resultados em 2007, depois de um processo contencioso de revisão da política.

As dificuldades relativas à normatização foram questionadas em carta enviada em 1º de outubro de 2004 ao então Secretário Nacional de Habitação, Jorge Hereda (atualmente presidente da Caixa Econômica Federal), subscrita pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana. Eram questionados, entre outros, os seguintes aspectos: i) os tetos de financiamento estabelecidos (em R\$ 20 mil), considerados incompatíveis com os custos de produção habitacional, principalmente nas metrópoles; ii) a necessidade da dupla aprovação do empreendimento (pela equipe técnica da CEF e pelas prefeituras) – sugeriu-se a realização de convênios com as prefeituras para agilizar esse processo; iii) a “análise de risco dos beneficiários” (os contratantes do empréstimo) feita pela CEF, já que restrições cadastrais junto ao sistema SPC/SERASA inviabilizavam a inclusão de um grande número de famílias no Programa.

Em oito de novembro de 2004, o FNUR publicou um informativo no qual reafirmava os pontos da carta e complementava com a demanda, entre outras, de que as entidades fossem reconhecidas como entidades jurídicas e pudessem ser titulares do financiamento, o que possibilitaria que não fossem obrigadas a dispor de uma procuração de cada beneficiário para executar a obra.

A resposta da CEF a estes questionamentos foi precedida de forte pressão pública das organizações sociais envolvidas. O banco não recuou na questão da individualização dos contratos com as famílias beneficiárias, pois considerava que essa era uma garantia necessária ao agente financeiro, um mecanismo de proteção do crédito em caso de inadimplência, controlando o risco da operação (NAIME, 2009; MOREIRA, 2009; PEREIRA, 2006).

A este momento de confronto seguiram três instruções normativas que incorporam as alterações ao Programa, datadas de 2005 (IN nº 39/2005), 2007 (IN nº 04/2007), que aumenta o valor máximo de financiamento de 40 para 72 mil reais e de 2008 (IN nº 14/2008). Esta última estabeleceu as modalidades de financiamento: i) aquisição de terreno e construção; ii) construção em terreno próprio; iii) construção em terreno de terceiros; iv) conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional; v) aquisição de unidade construída; vi) aquisição de imóveis para reabilitação urbana com fins habitacionais e; vii) outras modalidades a serem autorizadas pelo gestor das aplicações.

As primeiras experiências do Programa, portanto, foram marcadas por problemas de várias ordens. Por exemplo, os técnicos do Agente Financeiro não sabiam como repassar as informações às lideranças das entidades. Ou ainda: havia grande dificuldade para o credenciamento das entidades e na obtenção dos documentos solicitados dos beneficiários. Estas dificuldades foram sistematicamente levantadas por Naime (2009), Moreira (2009);

Quinto (2007) e Pereira (2006) – aliás, a lista de problemas de organização e execução é tão extensa quanto o número de lideranças entrevistadas por estes autores.

Apesar disso, segundo Lago (2011), no período 2007-2010 o PCS realizou 21.223 contratos com associações e cooperativas, com investimento de R\$ 381 milhões. Porém, atualmente, o PCS praticamente não está mais em operação – seus objetivos foram transferidos para o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades (MCMV-E), que funciona de forma muito semelhante, porém com aumento do valor do financiamento e dos subsídios. De 2009 a março de 2011, o MCMV-E realizou a contratação de 9.001 unidades, no valor total de R\$ 440 milhões. Lago (2011) mostra que “em cerca de quatro anos de financiamento federal para a produção autogestionária, foram contratadas 30 mil unidades através dos dois programas, segundo dados do Ministério das Cidades. Para a produção empresarial, (...) o Programa financiou, em menos de dois anos, 449 mil unidades, segundo dados da Caixa”. Estes números nos indicam que a interdependência se consolidou. Ao cabo de um ciclo de confronto que durou quase quatro décadas, a política conquistada dá seus primeiros resultados concretos em termos de benefícios diretos para as organizações sociais.

## CAPÍTULO 2

### LIDERANÇAS E NÚCLEOS DE OPERAÇÃO

Este capítulo sistematiza as informações recolhidas em campo, que serviram de base ao quadro analítico do trabalho. Como preliminar, cabe recordar que o objetivo do nosso trabalho é compreender como os movimentos operaram a política pública que reivindicaram. No plano empírico, esse objetivo se traduziu na seguinte pergunta: no que consistiu, para os movimentos, a autogestão possibilitada pelo Programa Crédito Solidário? Mais especificamente, o trabalho buscou compreender a prática desenvolvida por pessoas vinculadas a movimentos identificados com a bandeira da autogestão no que se refere à organização e execução de empreendimentos habitacionais, analisando a conexão desta prática, já ajustada às determinações do PCS, com as dimensões políticas dos movimentos.

#### **2.1 – O problema e as técnicas de pesquisa**

Algumas informações prévias nos ajudaram a elaborar o problema de pesquisa e a definir a pergunta central do trabalho. Estas informações foram obtidas em visitas realizadas a alguns empreendimentos em 2009, acompanhando grupo de pesquisa do Observatório das Metrópoles integrado por professores e alunos do IPPUR/UFRJ e do PROPUR/UFRGS.

Na “ponta” do processo de autoprovisão estabelecido pelo PCS estão envolvidas, além das lideranças de movimentos e de empreendimentos, técnicos da CEF, construtores e beneficiários do Programa. Porém, nem todos os envolvidos têm responsabilidades diretas com a execução do empreendimento na sua integralidade; apenas algumas pessoas assumem tais responsabilidades. Somente aquelas que dispõem de recursos como legitimidade política

frente à organização à qual estão vinculadas, acesso à informação, garantia de fonte de renda, tempo livre, entre outros. Denominamos estes de núcleos de operação dos empreendimentos.

Buscamos compreender no que consistem os repertórios de ação dos núcleos de operação. Tais núcleos são nosso objeto empírico de análise e não os movimentos como um todo. Portanto, num plano mais abstrato, buscamos resposta à seguinte pergunta estruturante: no que consistem os repertórios de ação dos núcleos de operação, criados pelos movimentos para organizar e executar o PCS na Região Metropolitana de Porto Alegre?

A estratégia de pesquisa fundamentou-se no estudo de três empreendimentos, vinculados à CMP, à CONAM e ao MNLM – movimentos de âmbito nacional que reivindicaram a política e, ao mesmo tempo, a implementaram na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). A estratégia foi elaborada com intenção de dar abrangência regional à atuação das três organizações, analisando empreendimentos considerados “exemplares” por suas lideranças.

A entrevista em profundidade, com roteiro semi-estruturado, foi a principal técnica de pesquisa utilizada. Os roteiros de entrevistas foram elaborados em forma de tópicos para orientar os entrevistados na exposição de seus pensamentos e reflexões sobre os temas apresentados, conforme Anexos nº 1 e 2. A concepção dos roteiros das entrevistas visou ainda possibilitar o encadeamento e a triangulação de informações obtidas do conjunto dos entrevistados. Houve necessidade de certo rigor na aplicação das entrevistas para que todos respondessem as mesmas questões, pois, por um lado, deveriam resultar numa base de dados única para os três movimentos e empreendimentos abordados e, por outro, deveriam permitir a identificação de particularidades.

A partir destas diretrizes elaboramos o primeiro roteiro de entrevistas. Este roteiro foi pautado pela tentativa de obter dados sobre a autogestão realizada pelos movimentos e foi aplicado a lideranças da CMP e do MNLM. Estas lideranças foram contatadas a partir do conhecimento prévio possibilitado pela participação do autor deste trabalho em espaços políticos nos quais estas organizações atuam.

O resultado dessas duas entrevistas, no entanto, demonstrou que o roteiro era ineficaz. Avaliamos que as questões foram elaboradas de forma muito esquemática, marcada por uma concepção prévia (normativa) de autogestão. Este fato não instigava as lideranças a exporem as informações que interessavam à pesquisa e não permitia, portanto, que fosse formada uma base comum. Constatamos então a necessidade de mediar duas questões: a carga ideológica contida na palavra *autogestão* e o conhecimento empírico insuficiente sobre os grupos pesquisados.

A temática da autogestão traz consigo uma carga ideológica que provoca falas entusiasmadas ou “revisionistas”. O objetivo não era compreender seu significado para os movimentos e empreendimentos, mas sim entender como os empreendedores agiram para concretizar a autogestão da maneira como era prevista pelo PCS. Uma das mudanças mais significativas no roteiro, portanto, foi o abandono do questionamento direto sobre a autogestão, substituindo-o pelos “modos de fazer” e “rotinas de ação”. Esta substituição, porém, não acarretou qualquer prejuízo à abordagem do tema da autogestão: ao contrário, facilitou o afloramento de visões sobre o assunto e possibilitou sua verificação através da triangulação de informações sobre a *práxis* das idéias de autogestão nos empreendimentos.

Além disso, o esforço de reelaboração enriqueceu o roteiro, pois trouxe a pesquisa para um nível mais próximo da situação empírica apreensível, suspendendo temporariamente a aplicação de conceitos à prática destes grupos. Também demonstrou as possibilidades e limitações de cada tipo de informação: algumas diziam respeito à significados, outras à prática da autogestão.

Refizemos o roteiro inicial a partir desta avaliação e produzimos dois outros, um aplicável a lideranças de organizações (ver Anexo nº 1) e outro às pessoas que operaram os empreendimentos ligados a estes movimentos (Anexo nº 2). Um deles foi concebido com o propósito de compreender o que pensam e como agem as lideranças dos movimentos frente aos empreendimentos e, o outro, para compreender como agem os responsáveis pelo empreendimento na prática da organização e da execução.

Entrevistamos duas lideranças de organizações sociais e dois responsáveis pelo empreendimento em cada um dos três casos estudados. As lideranças que já haviam sido entrevistadas com o roteiro inicial voltaram a conceder entrevista depois da revisão.

As entrevistas foram realizadas na seguinte ordem. Inicialmente entrevistamos uma liderança de cada organização social. Solicitamos a esta liderança a indicação de um empreendimento “exemplar” relacionado ao movimento – exemplar no sentido de ilustrar as abordagens relativas à autogestão na organização e execução da obra. Partimos então para a entrevista com o organizador deste empreendimento, que por sua vez indicou um terceiro e um quarto entrevistados: uma pessoa que considerava importante na organização ou execução do empreendimento e uma liderança que considerava fundamental na viabilização do projeto.

No decorrer do trabalho percebemos a necessidade de entrevistar também os responsáveis diretos pelas construções. Porém, não foi necessário elaborar um terceiro roteiro, pois aquele voltado para os empreendimentos dava conta do perfil dos novos entrevistados. A necessidade de entrevistar os construtores surgiu da dificuldade de obter informação mais



específica sobre o andamento da obra e a contratação de operários junto a alguns dos organizadores dos empreendimentos. No caso da CONAM e do MNLM não foram necessárias novas entrevistas, pois o construtor estava envolvido na execução da política e foi indicado, para entrevista, pelo responsável pelo empreendimento. O mesmo construtor havia feito a obra ligada à CMP e, portanto, em dois casos não se fez necessário nova entrevista.

Para as lideranças, os tópicos do roteiro abordavam os seguintes aspectos: i) identificação do entrevistado; ii) inserção na organização; iii) a organização (história, identidade, objetivos, etc.); iv) estrutura da organização (normas, atividades de rotina, fontes de recursos, etc.); v) relação com outras organizações; vi) relação da organização com o empreendimento. Quando o assunto da autogestão não surgia na identificação da organização (item “iii”), invariavelmente vinha à tona no item “iv”. No item “vi” incluímos a pergunta sobre os empreendimentos considerados “exemplares” e que “deveríamos conhecer”. Assim ao fim da entrevista com a primeira liderança de cada movimento, nos encaminhamos para a entrevista com o núcleo de operação do empreendimento ligado ao movimento.

Quanto aos núcleos de operação, os tópicos eram os seguintes: i) identificação do entrevistado; ii) inserção na organização ou cooperativa; iii) formação da organização ou cooperativa (história, identidade, objetivos, etc.); iv) empreendimento (nome, localização, procedimentos de rotina e responsáveis, etc.); v) trabalho de construção das casas. Nos empreendimentos nem sempre conseguimos abordar o tema da autogestão diretamente; os itens “iv” e “v” eram dedicados exclusivamente ao tratamento indireto dessa questão. Como já foi observado acima, a partir da primeira entrevista com pessoa responsável pelo empreendimento indicada pela liderança, solicitávamos duas novas indicações: outra liderança e outro executor de empreendimento.

A indicação de uma nova liderança por um organizador do empreendimento atribuiu maior complexidade e credibilidade à base de dados, multiplicando as possibilidades de triangulação. Serviu também para impedir que as lideranças nacionais fossem responsáveis pela indicação de todos os entrevistados e foi importante ainda para revelar quais lideranças foram mais importantes na viabilização de cada empreendimento.

Conforme nossa estratégia de pesquisa, entrevistamos:

**Central dos Movimentos Populares:** uma liderança estadual, Angélica Mirinha; uma liderança do empreendimento considerado exemplar, o Vivendas São Thomé, localizado na cidade de Viamão, Paulo Machado (indicado por Angélica Mirinha); o ex-coordenador do Fórum de Cooperativas de Porto Alegre, Espírito Santo (indicado

por Paulo Machado); o organizador do empreendimento, Paulo Franqueira (indicado por Paulo Machado). Também utilizamos dados fornecidos por Osmar, o construtor envolvido nesta obra, obtidos na ocasião da entrevista por indicação da CONAM/FEGAM.

**Confederação Nacional de Associações de Moradores:** uma liderança nacional, Wilson Valério Lopes; uma liderança do empreendimento considerado exemplar, o Loteamento Porto Verde, em Alvorada, Gilberto Peroni (indicado por Valério); o coordenador do Fórum de Cooperativas de Porto Alegre (Espírito Santo, indicado por Peroni)<sup>10</sup>; o organizador do empreendimento (Osmar, indicado por Peroni).

**Movimento Nacional de Luta pela Moradia:** uma liderança nacional, Beto Aguiar; uma liderança do empreendimento considerado exemplar, o Parque das Hortênsias, em Portão, João Pedro (indicado por Beto Aguiar); o presidente da cooperativa responsável pela obra, Gilberto Pena (indicado por João Pedro); o responsável pela obra, Clério (indicado por João Pedro).

As entrevistas foram realizadas de novembro de 2010 a março de 2011.

Outros procedimentos adotados ainda precisam ser destacados. Todos os entrevistados receberam relato dos objetivos e condições da pesquisa antes do início das entrevistas e todos concordaram em participar. Nenhum entrevistado achou necessário ter a identidade preservada.

Além das entrevistas, utilizamos outras fontes como os sites oficiais de cada organização e cooperativa na internet, sendo que, na ocasião das entrevistas, cada uma consentiu na utilização do material disponível neste meio. Também foram disponibilizados ao pesquisador estatutos e regimentos das cooperativas e movimentos.

## 2.2 – Os movimentos e seus empreendimentos

A seguir vamos precisar nosso objeto empírico de estudo, os núcleos de operação e seus contextos políticos. Para tanto, trataremos cada movimento e seus respectivos

---

<sup>10</sup> Há uma relação de proximidade do Porto Verde (CONAM) com o Vivendas São Thomé (CMP) devido à participação de pessoas vinculadas aos dois empreendimentos no Fórum das Cooperativas de Porto Alegre. Porém, tal proximidade se dá, principalmente, através do trabalho de Osmar, que atuou como organizador no primeiro e construtor no segundo empreendimento.

empreendimentos separadamente, procedimento que nos possibilita a análise e a elaboração de conclusões relativas à modularidade da ação presente em cada um deles.

Apesar das entrevistas terem sido aplicadas aos dois grupos – lideranças e núcleos de operação – em etapas distintas da investigação, a definição do objeto empírico de pesquisa nos convida a expor os dados de forma mais fluida.

Começamos com breve descrição dos movimentos a partir de consultas a fontes primárias e/ou secundárias, com o objetivo de caracterizar o ambiente político no qual se formaram os núcleos. Logo após, identificamos cada entrevistado, tratando do seu processo de inserção no movimento e/ou no núcleo de operação, relacionando cada núcleo com seu movimento de origem.

Vamos expor as informações, para cada um dos três movimentos, da seguinte maneira: i) apresentamos todas as informações de trajetória e caracterização dos atores sociais numa primeira sessão; ii) separamos as informações relativas ao empreendimento e ao modo de ação dos núcleo de operação em outra sessão. Temos, portanto, três blocos de conteúdos, um para cada movimento, divididos em duas sessões cada – trajetórias individuais e história do empreendimento.

Transcrevemos as informações da maneira mais próxima a que foram expostas pelos entrevistados, interferindo nas narrativas somente quando isso se revelou necessário para melhor esclarecer o conteúdo falado. As entrevistas são apresentadas de forma resumida e eventualmente articuladas a fontes secundárias.

## 2.2.1 – Central dos Movimentos Populares (CMP)

### 2.2.1.1 – A CMP e o empreendimento Vivendas São Tomé

A CMP é herdeira da história da Articulação Nacional dos Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS), da qual falamos no capítulo 1.4. Segundo Mance (2007), a criação da ANAMPOS, em 1980, constituída por dirigentes sindicais, líderes operários e militantes do movimento popular, foi um marco importante no desenvolvimento de uma concepção estratégica de movimento popular no Brasil. O desafio era construir uma estrutura organizativa adequada a uma articulação de movimentos diversos, assegurando a autonomia e especificidade de cada segmento. Porém, divergências de concepção e de estratégia políticas

acabaram por dividir a organização em dois setores, um voltado para os movimentos sindicais, outro para os movimentos comunitários.

Em 1983, na Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (CONCLAT), realizada em São Bernardo do Campo, é fundada a Central Única dos Trabalhadores (CUT). Logo ficaria claro que a CUT, como Central Sindical, não se abriria facilmente à filiação de associações e outras organizações comunitárias – o documento final da Conferência refere-se às questões que ficaram “em aberto”, sendo a primeira delas, “a participação orgânica dos movimentos populares na estrutura da CUT” (MANCE, 2007: 8). A questão da unidade da “classe trabalhadora”, ou da construção de planos de lutas convergentes, seria encaminhada quase uma década depois, a partir do entendimento de que a articulação entre movimentos sindicais e comunitários deveria ocorrer com base “nas lutas concretas” – e não com base em uma entidade unificada.

Um dos resultados desse processo seria a criação de uma entidade nacional com o objetivo de articular a ação das entidades comunitárias de base local, muito heterogêneas em termos organizativos. Assim, no final da década de 80, no seu 8º Congresso, a ANAMPOS é dissolvida, dando lugar à Comissão pró-Central de Movimentos Populares. Em outubro de 1993, em São Bernardo do Campo, é realizado o Congresso de fundação da CMP. Com nova estrutura organizativa, a entidade passa a atuar em questões relacionadas a reforma urbana e agrária. A estrutura da organização prevê a realização de Congressos a cada três anos, com finalidades, entre outras, de definir e aprimorar seu plano de lutas, sua linha política e suas estratégias de ação.

Atualmente, a CMP atua em 15 Estados. Os movimentos populares em torno da Central são variados: organizações não-governamentais de mulheres, movimentos de negros, associações de luta por moradia, associações comunitários, culturais, indígenas, ecológicos e de rádios comunitárias. A CMP propõe diretrizes gerais para as lutas a serem travadas em cada período, com o propósito de “colaborar com a construção de um projeto político popular para a transformação da sociedade”.<sup>11</sup>

A liderança entrevistada, Angélica Celeste Mirinha, integra a coordenação da seção do Rio Grande do Sul da CMP, a qual compartilha com outras onze. Ela participa da CMP desde o início dos anos 1990 e, atualmente, preside o Conselho Municipal de Habitação e Acesso à Terra (COMATHAB), da Prefeitura de Porto Alegre. Angélica trabalha na Assembléia Legislativa do Estado, o que lhe possibilita flexibilidade de horários para participar de

---

<sup>11</sup> Material disponível no site do Fórum Nacional de Reforma Urbana: <http://www.forumreformaurbana.org.br/>

reuniões e atividades relacionadas à CMP. Quando “não está ocupada”, dedica-se à articulação política da CMP. Sua função como coordenadora estadual da entidade é unicamente política e a entidade não possui estrutura administrativa.

Angélica começou sua militância política na década de 1980, quando morava na Vila Renascença. Segundo relata, nesta época algumas pessoas do Serviço de Assessoria Jurídica Universitária (SAJU/UFRGS) “entraram na vila dizendo que a gente tinha direitos e fazendo uma grande confusão”. Atribui grande peso na sua trajetória e formação a entidades voltadas à assessoria aos movimentos sociais – trajetória iniciada no contato com o SAJU, atividade de extensão do Centro Acadêmico André da Rocha (CAAR/UFRGS), passando pela ONG Cidade, pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) e pelo Centro de Assistência Multiprofissional (CAMP), entre outros. Também participou como delegada do Orçamento Participativo e integrou o Conselho do Plano Diretor de Porto Alegre por dois anos.

Seu ingresso na CMP nacional se deu acompanhando um militante – designado pela organização da seção do Rio de Janeiro – no processo de fomento da organização no Rio Grande do Sul. Na ocasião, fizeram reuniões com lideranças da Região Metropolitana de Porto Alegre e constituíram uma coordenação provisória, que participou do Congresso de fundação da CMP, em 1993. Segundo Angélica, o processo de criação da CMP no Rio Grande do Sul foi demorado porque “o debate não estava claro” em torno da necessidade unificação dos movimentos. Além disto, foi preciso tempo para construir relações de confiança: “estes caras que vem lá de cima, dizer pra nós aqui no sul que nós temos que unificar... Então a rebeldia nossa, que é muito saliente, fez estes altos e baixos.” Segundo o relato da própria Angélica, sua participação teve “altos e baixos”, trajetória que podemos resumir da seguinte forma: ajudou a fundar a CMP, depois se afastou por seu envolvimento com o Orçamento Participativo, tendo novamente “abraçado com dedicação” a Central desde 1998.

Na visão de Angélica, a CMP traz consigo os debates dos anos 1980, sobre cidadania e direito à cidade, forjados no então nascente processo de redemocratização. O papel da Central era debater nos estados o que seria um movimento unificado que pudesse discutir todas as frentes de luta, levando em consideração a diversidade, em busca da concretização das políticas públicas reivindicadas. Perguntado sobre a influência da CUT na organização, disse que, principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, a “tomaram como exemplo por ser uma entidade de trabalhadores e esta luta era bem atual [na década de 1980], a gente não podia deixar de estar presente”.

Para Angélica, a CMP teria conhecido sua “época de ouro” entre 1992 e 1998, porque nesses anos muitos instrumentos de política urbana foram criados, citando como exemplos as leis do Plano Diretor de Porto Alegre sobre Áreas Especiais de Interesse Social, Solo Criado e Concessão do Direito Real de Uso, e a criação do Conselho Municipal de Habitação e Acesso à Terra.

O objetivo principal da CMP, na definição de Angélica, é a “organização e facilitação” das questões que envolvem o movimento popular e as políticas públicas:

Nós atuamos dentro das políticas públicas para compreender elas, teorizar sobre elas. Ali a gente vai conhecendo as demandas, as lideranças, os movimentos, vai tentando ouvi-los e assim trazer esta política para a compreensão de todos, para que possam dominar essa política e traduzir isto em benefícios para a comunidade. Nos interessa que a liderança seja melhor naquela área. Se ela é da área de saúde, tem que entender tudo sobre saúde: dominar, desenvolver, aplicar a política e facilitar o acompanhamento dos outros envolvidos no processo.

Os militantes da CMP dispõem unicamente de seus próprios recursos financeiros e, por isso, não têm disponibilidade integral de tempo para a organização. A CMP estabeleceu o procedimento de criar parcerias com o poder público, o qual esporadicamente lhe disponibiliza recursos para eventos.

Quanto à circulação interna de informações, o e-mail e o telefone são os principais meios utilizados. Também compartilham de informações, a nível estadual, em encontros realizados a cada quarenta e cinco dias. Além disso, a cada três meses a direção nacional elabora um informativo. Algumas seções estaduais têm blog, nos quais noticiam questões locais, regionais e nacionais.

A pauta “mais geral” de reivindicações da entidade trata da reforma urbana e do direito à cidade. Mais especificamente, a CMP trabalha com pautas relacionadas à habitação, segurança alimentar, saneamento, saúde, meio ambiente, assistência social.

A ação nacional se estrutura através das “frentes anuais de luta”, como o “dia nacional de lutas urbanas” e a “marcha dos sem”. As ações são divididas por temáticas. Cada temática possui agenda própria que converge para agendas anuais.

O método de trabalho e decisório da CMP se embasa na participação em eventos de rotina da organização e na elaboração de documentos. Angélica explica:

Nós temos um estilo de trabalho que é assim. Nós temos que ir num seminário. Então nós já sabemos que temos que levar bandeiras, camisetas, chegar antes, tem que se reunir uma semana antes para debater os temas que vão ser discutidos pra poder se inscrever e se posicionar lá, que vamos nos reunir no evento, vamos chamar mais pessoas para conhecer nossa entidade. Temos uma forma de trabalhar que já é um sistema que, claro, às vezes foge um pouco do normal. Tive um evento que na hora a gente fez um ato de repúdio, escrevemos um texto e bagunçamos o coreto, porque era

necessidade. Nós já temos uma experiência de militância combativa, então ali a gente chama, reúne: vamos meter um manifesto? Vamos. É assim. No momento que um se salienta a gente recua e deixa trabalhar. E a gente não faz doutrinação, nós não impusemos. A gente tem coisas que centraliza, que são conceitos de posturas, de forma de fazer. (...). Nas pautas nacionais a gente sempre vai antes, senta, dialoga, tenta se colocar, circular textos, etc. Mas o jeito de fazer não tem uma normativa, uma regra, não está dentro de uma coisa que engesse. Nós temos um espaço que ajuda a criar. Não sei o que acontece, a gente fica junto e acontece isto.

Quanto ao funcionamento da entidade, Angélica diz que a CMP tem um Estatuto nacional, que regula a entidade de forma geral, e um Estatuto estadual, na maior parte constituído do mesmo conteúdo do Estatuto nacional. Alguns núcleos estaduais que já possuíam Estatuto estão num processo de revisão pela necessidade de possuírem CNPJ, o que abriria novas possibilidades de ação e de captação de recursos para atividades, processo pelo qual está passando a CMP do Rio Grande do Sul neste momento. Porém, Angélica explica que tal revisão estatutária não é incentivada ou divulgada pelas lideranças, pois poderia gerar a “falsa necessidade” de todos os núcleos revisarem os estatutos. A regulamentação jurídica da organização não é uma prioridade.

Quando perguntada sobre a importância, para a Central, do seu envolvimento no processo de produção habitacional, Angélica argumenta que é uma maneira de alimentar a luta em direção ao socialismo.

Em resumo, estes são os procedimentos e rotinas internas da Central dos Movimentos Populares, da maneira como foram relatados por Angélica. São condições estruturais e culturais internas que influenciam o ambiente em que ocorre a relação entre os empreendimentos habitacionais e a Central.

Outros itens mais abrangentes merecem, ainda, serem mencionados. Quando perguntamos à liderança sobre o seu conhecimento das rotinas dos empreendimentos ela, por estar distanciada destas rotinas, tende a atribuir um significado mais abrangente ao conteúdo do questionamento, falando sobre a autogestão e sobre a relação com o Estado. Os argumentos principais são que a CMP é uma central de movimentos, portanto não tem o papel de construir casas, mas de mobilizar e ajudar os movimentos no processo de aprendizagem sobre as políticas e modos de executá-la. Segundo Angélica, os movimentos que fazem parte da CMP é que devem atuar no campo da produção habitacional. Um dos principais problemas da execução de políticas por parte dos movimentos sociais seria o acréscimo da “demanda organizativa interna”, caso resolvessem fazer autogestão habitacional como entidade proponente de empreendimentos. A questão organizacional seria agravada pela ausência de

recursos financeiros, tanto providos pelos programas habitacionais quanto da Central, para organizar os empreendimentos.

O segundo problema é a relação com o Estado. Angélica compreende que o trabalho de produção habitacional pelas entidades está ocupando um papel do Estado, que deveria garantir a moradia digna para cada cidadão. Também lamenta a burocratização decorrente da vinculação das entidades ao financiamento estatal. Argumenta que é extremamente difícil cumprir todas as exigências que envolvem a produção habitacional e articulá-las com as exigências do mercado de terras e da mão de obra, por exemplo.

Angélica indicou como empreendimento exemplar vinculado à CMP o Loteamento Vivendas São Thomé. Este loteamento foi o primeiro realizado com recursos do PCS apoiado por lideranças da CMP. A experiência é considerada rica pelo grande número de problemas surgidos na execução do projeto, fato que também possibilitou maior aprendizado sobre a execução da política.

Angélica indicou para nossa nova entrevista a Paulo Machado, coordenador administrativo de uma das entidades integrantes do empreendimento Vivendas São Tomé, a Cooperativa Habitacional dos Trabalhadores dos Correios (COOHRREIOS), fundada em 2004. O empreendimento foi realizado em parceria com outras três cooperativas habitacionais, vinculadas a diferentes setores da sociedade, porém a COOHRREIOS assumiu ali um papel central, como veremos.

Paulo relata que começou a atuar na questão habitacional por influência de Angélica. Os dois moravam na Vila Renascença, onde Angélica presidia a associação comunitária. Angélica identificou Paulo como uma possível liderança em “questões culturais”, como futebol, samba, *break*, etc., e, através do recorte político da juventude, o convida para ocupar a vice-presidência da associação de moradores.

A partir da atuação comunitária, Paulo passa a participar ativamente do Orçamento Participativo (OP), do qual foi delegado e integrante do conselho temático da habitação. Ele atribui grande importância para sua formação a essa experiência OP. Relata que depois de cinco anos de atuação no OP, os moradores conseguiram regularizar a Vila Renascença, juntamente com outras Vilas da Região Centro. Timidamente, atribui seu processo de adesão ao mundo político à CMP, muito relacionado à sua referência em Angélica nesta organização.

Para a segunda entrevista do empreendimento, Paulo Machado indicou Paulo Roberto Dorneles Franqueira, jornalista com especialização em Gestão de Cooperativismo pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Franqueira também participou



ativamente do OP, como delegado e conselheiro. Foi titular do Conselho do OP, tendo Paulo Machado como suplente – a primeira oportunidade que tiveram de “trabalhar juntos”.

Franqueira começou a editar o informativo da COOHRREIOS em 2005, no momento em que a cooperativa havia sido contemplada pelo PCS. Relata que, após concluir o informativo, recebeu uma lista de 1.500 associados da cooperativa, para as quais deveria telefonar e verificar se preenchiam os requisitos do Programa, sendo que somente 149 seriam selecionados. Ao lembrar desse episódio Franqueira diz que seu processo de entrada na COOHRREIOS foi um “choque”. Ele passaria quatro meses fazendo ligações, mas o fez “com dedicação”. Desde então administra o escritório da Cooperativa, atendendo o público e realizando cadastros de cooperados. No processo de construção do Vivendas São Tomé, tornou-se coordenador da Cooperativa Habitacional Giusepe Garibaldi (COHAGIG).

Além de Paulo e Franqueira, uma terceira pessoa – que não havia sido indicada para entrevista – revelou-se fundamental na execução do empreendimento: Osmar, um militante originado do movimento comunitário, responsável pela execução da obra. Antes, porém, Osmar havia sido o responsável pelo empreendimento Porto Verde, realizado pela União de Associações de Moradores de Alvorada (UAMA), sobre o qual relataremos no item relativo ao empreendimento vinculado à CONAM.

Osmar estabeleceu contato com Paulo Machado através da participação em espaços institucionais no município de Alvorada. Utilizamos sua entrevista, que foi indicada pela liderança do empreendimento ligado à CONAM, para perguntar sobre a obra do Vivendas São Tomé. Algumas informações obtidas nesta ocasião estão sistematizadas no item a seguir, que trata do empreendimento.

A liderança de movimento indicada por Paulo Machado foi José Francisco Espírito Santo. Atual conselheiro educacional da Cooperativa Habitacional Alpes do Pinheiro (COOHALPI), através da qual participa do Fórum de Cooperativas de Porto Alegre, Espírito Santo é servidor da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana e Diretor Adjunto de Formação Sindical do Sindicato dos Municípios de Porto Alegre (SIMPA). Foi presidente do COMHATAB entre 2002 e 2004. Foi também coordenador do Fórum de Cooperativas de Porto Alegre e coordenador da COOHALPI.

Espírito Santo identifica sua militância com o movimento cooperativista. Relata que na década de 1980 o movimento possuía uma tradição de ocupações de terras urbanas. Neste sentido aponta como uma conquista da qual participou a Concessão do Direito Real de Uso, regulamentado em Porto Alegre pela Lei Complementar nº 242, de 9 de janeiro de 1991, que dispôs sobre a regularização fundiária.

Com a chegada da administração popular à prefeitura, em 1989, ao invés de continuar com o mesmo tipo de ação que já conhecia e praticava, o movimento que integrava entendeu que era hora de “começar a dar respostas concretas às lutas”. Segundo o entrevistado, o apogeu da organização cooperativa em Porto Alegre aconteceu quando da fundação do Fórum de Cooperativas de Porto Alegre, na década de 1990. Na época, as cooperativas habitacionais locais conheceram as experiências uruguaias e, ao mesmo tempo, o Orçamento Participativo motivava os moradores de áreas pobres da cidade a se organizarem para obter resultados concretos.

As pautas de reivindicação mudaram e passaram a girar em torno da produção habitacional. Como resposta, na visão de Espírito Santo, houve conquistas importantes: o município passaria a financiar a produção habitacional, o que modificou completamente a operacionalização dos empreendimentos cooperativos, que antes demoravam anos para acumular uma poupança antes de iniciar o empreendimento habitacional.

A atuação em espaços de participação popular criados pela municipalidade, como conselhos e os Congressos da Cidade, por exemplo, levaram ao que Espírito Santo considera outra conquista importante do movimento cooperativista: a criação de uma política municipal de fomento ao cooperativismo, financiada pelo Fundo Municipal de Desenvolvimento. Trata-se do Programa Municipal de Fomento às Cooperativas Habitacionais Autogestionárias (Decreto nº 14.740, de 08 de dezembro de 2004), coordenado pelo Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

Quando indagado sobre os espaços de rotina, Espírito Santo relata que, para o Fórum de Cooperativas, dispõe do tempo das reuniões quinzenais, que duram aproximadamente duas horas, reuniões que também acontecem sob convocação, com maior ou menor frequência. Diz que este é o principal espaço de rotina que estrutura a ação do movimento cooperativista em Porto Alegre.

Financeiramente, cada militante envolvido no movimento dispõe apenas de seus próprios recursos. O movimento não tem estrutura administrativa.

Os principais meios de comunicação e mobilização são e-mail e telefone. Para veiculação externa de informações utilizam principalmente os blogs. As cooperativas que não os possuem repassam informações para outras cooperativas que as veiculam neste meio.

As principais pautas da organização tratam da função das cooperativas e de sua importância para uma possível mudança de paradigma social, vinculada ao aprofundamento da democracia e ao estabelecimento da solidariedade como fundamento das relações sociais. Isto significaria, na prática, que quando concluído o empreendimento habitacional, o

cooperativismo passaria a ser o meio de organização do trabalho, do consumo ou da educação infantil e complementar ao ensino fundamental na comunidade.

O movimento não possui espaços formais de intercâmbio e prática, fundamentalmente, a troca de experiências em rede. Porém, no momento do término desta pesquisa, viviam o que Espírito Santo chamou de “dispersão da rede”. O movimento já não enfrentava maiores dificuldades no que diz respeito à informação; mas muitos espaços presenciais de troca de informações foram desativados, inclusive o Fórum de Cooperativas, que agora se reúne esporadicamente.

Sobre a relação do movimento cooperativista com outros movimentos como a CMP, CONAM e MNLM, Espírito Santo avalia que houve um “estreitamento”. A adesão aos espaços oficiais de participação, para as cooperativas, só é possível como entidade empresarial, apesar de identificarem-se como movimento. Segundo a liderança, as cooperativas são entidades privadas não lucrativas que não tinham, até a década de 1990, a tradição de atuarem politicamente em rede. Já os movimentos há décadas eram “maciços” pela maneira de sua organização nacional. Este fato fez com que, no processo de disputa das concepções de cooperativismo (debate interno aos movimentos, mas com conseqüências legais), o movimento cooperativista só pudesse participar de espaços institucionais, como os conselhos municipais, por exemplo, como entidade empresarial. Como resposta ao problema, o entrevistado aponta o processo em curso de articulação de uma Central de Cooperativas Habitacionais Autogestionárias do Estado do Rio Grande do Sul, que teria funções próximas ao sistema OCERGS-SESCOOP/RS<sup>12</sup> – gestor do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo no Estado, isto é, responsável pela formação para o cooperativismo no Rio Grande do Sul. A nova Central, segundo Espírito Santo, seria uma organização politicamente “alinhado com a esquerda”, que buscaria uma unidade capaz de dar maior força política ao cooperativismo autogestionário frente a outras instituições e aos antagonistas.

A relação do movimento cooperativista liderado por Espírito Santo com os movimentos de abrangência nacional é muito próxima. Ele as caracteriza como organizações “parceiras que estão dentro dos movimentos” atuando como “empreendedores sociais”. Na ocasião do Congresso da Cidade, por exemplo, participam dos debates por meio de sua inserção em todos os três movimentos nacionais em pauta neste trabalho. Outro exemplo é a participação no ConCidades do Ministério das Cidades, onde o movimento cooperativista não tem representação oficial – e onde atua, portanto, através destas organizações nacionais.

---

<sup>12</sup> Sobre esse sistema, ver: <http://www.ocergs.coop.br/>.

Existe, porém, outra categoria de problema surgido da experiência de execução das políticas públicas, que não envolve esta relação com movimentos nacionais. O entrevistado relata que, junto com outras organizações sociais, o movimento cooperativista “bateu forte” no governo federal para que criassem programas habitacionais para as cooperativas, porém não estavam preparados para executá-los. Para ele, a resposta do governo foi “extremamente rápida”. Mas uma série de problemas surgiu, relacionados à formação para acessar os Programas, para a administração da obra e da mão de obra, e também à formação dos próprios trabalhadores da construção.

Na visão de Espírito Santo as principais dificuldades atualmente encontradas pelas cooperativas são a “terra central muito cara” e a escassez de mão de força de trabalho qualificada e “conectada” ao debate das cooperativas, fundada sobre a solidariedade. O entrevistado relata que existe a Escola Profissional da Construção Civil<sup>13</sup>, alguns cursos do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), com incentivo do Governo Federal. Porém, buscam uma relação diferenciada com a construção habitacional.

Neste sentido, o entrevistado lembra que em 12 de julho de 2008 participou da apresentação da Escola de Construtores Sociais. Esta atividade foi o Seminário de Crédito Solidário, atividade promovida pelo Núcleo de Habitação e Políticas Urbanas da OSCIP Guayí e realizado na Faculdade de Arquitetura da UFRGS, ocasião na qual se apresentou o projeto da Escola de Construtores Sociais<sup>14</sup>. Apesar da perspectiva de que ainda no primeiro semestre de 2010 fosse aberta a primeira turma para 25 estudantes, até o momento da conclusão da pesquisa o projeto não havia sido viabilizado. Para Espírito Santo esta proposta seria o ideal no que diz respeito à qualificação da força de trabalho, pois além de formar o trabalhador, teria conseqüências diretas na qualidade final da habitação que estão produzindo.

---

<sup>13</sup> A Escola profissional da Construção Civil é mantida desde 1990 pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Rio Grande do Sul (SINDUSCOM-RS) em parceria com o Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Porto Alegre (STICC/POA) e com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI/RS). Sobre o assunto, ver: <http://www.sinduscon-rs.com.br>.

<sup>14</sup> O projeto era estruturado em três eixos: gestão de empreendimento de habitação social (formação para entidades); práticas de construção e habitação de interesse social e economia solidária (formação de trabalhadores da construção); e projetos técnicos de habitação de interesse social (formação de técnicos da construção).

### 2.2.1.2 – Vivendas São Thomé e seu núcleo de operação

O empreendimento localiza-se em Viamão, cidade integrante da Região Metropolitana de Porto Alegre (ver Figura nº 1), no Bairro São Thomé, situado a aproximadamente cinco minutos do centro de Viamão e à uma hora do centro da capital.

**FIGURA Nº 1  
LOCALIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO VIVENDAS SÃO TOMÉ**



Elaborado pelo autor. Imagem base: Google.

**FIGURA Nº 2  
VIVENDAS SÃO TOMÉ:  
VISTA DO ENTORNO**



Foto do autor.

**FIGURA Nº 3  
VIVENDAS SÃO TOMÉ:  
CASA COM INTERVENÇÃO DO MORADOR**



Foto do autor.

É constituído de 204 casas: 85 pertencentes à Cooperativa Habitacional Bom Sucesso (COOPHABOM); 59 à Cooperativa Habitacional dos Trabalhadores dos Correios (COOHRREIOS); 30 à Cooperativa Habitacional Ana Terra (COHATERRA) e 30 à

Cooperativa Habitacional Giuseppe Garibaldi (COHAGIG). Está sendo construído em quatro etapas; a primeira foi iniciada em fevereiro de 2006. Estão prontas as casas da COOHRREIOS e da COHAGIG. As casas pertencentes à COOPHABOM e à COOHATERRA ainda estão em construção.

As cooperativas foram constituídas por diferentes segmentos sociais: a COOHRREIOS foi organizada por servidores da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos; a COOHATERRA, por trabalhadores da Companhia Carris Porto Alegre; a COOHAGIG, pelo Centro de Professores do Rio Grande do Sul – Sindicato dos Trabalhadores em Educação (CPERS/SINDICATO). A COOPHABOM reúne pessoas procedentes de diversas comunidades.

Paulo Franqueira relata que a organização destas cooperativas resultou de um processo de fomento ao cooperativismo iniciado em Porto Alegre, pelo Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), durante os governos liderados pelo PT (1989-2003). Segundo o relato de Paulo Machado, Angélica Mirinha sugeriu que se fizesse um “consórcio de empreendimentos solidários para resolver os problemas de habitação” destas entidades. Inicialmente eram cinco grupos, sendo que a COOPHABOM é resultado da reunião de grupos com diferentes origens no movimento comunitário a pessoas ligadas à CMP, mediada por Paulo Machado.

Segundo os entrevistados, o principal objetivo das cooperativas é viabilizar os empreendimentos para os beneficiários através de um processo solidário. As cooperativas envolvidas atuam unicamente na organização e execução de empreendimentos habitacionais, isto é, são cooperativas habitacionais e não possuem atribuição de cooperativa de trabalho ou produção. As cooperativas envolvidas no empreendimento não têm fins lucrativos, isto é, não recebem recursos para organizar e executar os empreendimentos, contando apenas com recursos próprios para este trabalho.

A estrutura administrativa da COOHRREIOS, por exemplo, é constituída de três funcionários, uma coordenadora geral, dois coordenadores administrativos. Além disso, a cooperativa contrata assessoria jurídica e contábil, que demandam a provisão de recursos financeiros mensais. Tais recursos são providos através da cobrança de uma taxa administrativa de R\$ 13,00, paga pelos cooperados, e de cotas parte em casos de emergência.

As cooperativas possuem estatuto, todos disponibilizados para consulta. A informação entre os cooperados circula principalmente via e-mail e telefone. A COOHRREIOS possui um

site<sup>15</sup>, mantido por Paulo Machado, no qual existe uma espécie de *chat* permanente como espaço de discussão. No entanto, o principal espaço de compartilhamento de informações sobre o empreendimento são as assembléias que ocorrem a cada três meses. As assembléias também são espaços de decisão sobre as questões organizativas que dizem respeito à cooperativa.

As decisões de maior urgência relacionadas diretamente à execução da obra, porém, são tomadas pelas diretorias das cooperativas e pelos principais envolvidos na obra, Paulo Machado, Franqueira e Osmar. Estes parecem ter legitimidade junto aos cooperados para tomar tais decisões, especialmente em função da necessidade de agilidade na execução do empreendimento.

No estabelecimento da rotina e do método de trabalho, apesar da existência de comissões de acompanhamento de obras e de gestão financeira, algumas pessoas acabaram por “tomar a frente”, seja por ter mais disponibilidade para trabalhar, seja porque são viabilizadas financeiramente para tal. No primeiro caso enquadra-se Paulo Machado, que, como servidor dos Correios, administra sua rotina na empresa de tal modo que pode se ausentar do trabalho sempre que precisa resolver questões relacionadas à cooperativa. Paulo Franqueira, viabilizado financeiramente para administrar o escritório da cooperativa, enquadra-se no segundo caso.

Para a execução do empreendimento, as cooperativas constituíram duas comissões – a formação destas comissões é obrigatória, segundo o regulamento do PCS: Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO) e Comissão de Representantes (CRE), também chamada de Comissão Financeira, responsável pelo gerenciamento e movimentação dos recursos financeiros. Embora, segundo as regras do PCS seja obrigatório ter representação de todas as cooperativas somente na CRE, as cooperativas instituíram uma representação delas também junto ao CAO. As duas comissões se mantinham ativas no momento do encerramento desta pesquisa – isto porque algumas casas ainda não estavam concluídas e as decisões sobre a obra, em geral, devem ser aprovadas pelas duas comissões.

Em conclusão pode-se dizer que a rotina do empreendimento – bem como o enfrentamento de todos os eventuais problemas, das mais variadas naturezas (burocráticos, de relação entre cooperados ou trabalhadores da construção, de liberação de recursos para pagamento destes trabalhadores, de repasse de informações, de cadastramento ou substituição

---

<sup>15</sup> Ver: <http://www.coohtreiosrs.com.br/>

dos beneficiários) – foi gerida por duas pessoas, que na prática trabalharam para as quatro cooperativas: Paulo Machado e Franqueira.

Como vimos, uma estrutura de gestão foi sendo criada para dar andamento ao empreendimento. Mas, de fato, nem todas as pessoas envolvidas nesta estrutura puderam responder à demanda operativa. Os principais responsáveis pela organização e execução deste empreendimento estavam relacionados à COOHRREIOS. A liderança entre as cooperativas aconteceu como resultado da rotina e método de trabalho estabelecido por suas lideranças. As demais cooperativas não possuíam estrutura administrativa para o empreendimento e seus participantes não tinham a mesma disponibilidade de horários, o que dificultava sua rotina de participação. Problemas surgiram desta indisponibilidade das lideranças, principalmente na COOHAGIG. Durante o processo de organização e execução do empreendimento, a COOHAGIG teve três lideranças diferentes. Paulo Franqueira exercia esta função por ocasião da conclusão desta pesquisa. Segundo seu próprio relato, ele ocupou essa posição para viabilizar o término das obras e entregar as casas aos beneficiários – houve problemas, nesse caso, relacionados à desistência de diversos cooperados, por causa da localização do empreendimento (“muito distante de Porto Alegre”) e, mais tarde, pela demora na conclusão das casas.

Assim, cabe ressaltar, apenas três pessoas assumiram integralmente a responsabilidade de gestão e execução do empreendimento, seja porque tinham rotina de trabalho flexível, seja porque estavam diretamente viabilizadas para o trabalho. Essas pessoas constituíram o que denominamos núcleo de operação do empreendimento Vivendas São Thomé – Paulo Machado e Franqueira, com o reforço de Osmar, responsável pela execução.

A construção das casas foi iniciada por duas empresas, trabalhando simultaneamente. Uma delas faliu, “levando embora” parte considerável dos recursos – segundo Paulo Machado, isto aconteceu porque de fato os recursos eram muito exíguos. Para superar o problema, o empreendimento teve de tomar dinheiro emprestado da COOHRREIOS (recurso retirado das cotas-parte dos associados) e do ex-proprietário do terreno onde construía. A outra empresa havia sido indicada por um assessor de cooperativismo do DEMHAB, que a conhecia. Segundo Paulo Machado, tratava-se de uma empresa relacionada à economia solidária, era uma “empresa solidária”. Na ocasião da falência da primeira, esta empresa assumiu a obra por completo. Quando concluímos a pesquisa, a construção de quase 50 casas ainda estava em andamento (40 da COOPHABOM; 7 da COOHATERRA).

Osmar, responsável direto pela execução das obras, conta que teve contato com o empreendimento através de Paulo Machado, numa reunião realizada na Câmara de



Vereadores de Alvorada em 2005. Na ocasião, disse que trabalhava no empreendimento Porto Verde, vinculado à UAMA. Depois desse encontro, Paulo procurou-o pedindo ajuda com relação ao Vivendas São Tomé. Osmar, a esta altura, já pensava que poderia trabalhar na construção civil, pois estava sem serviço. Osmar, no entanto, contestou a informação de Paulo Machado, sobre sua ser uma “empresa solidária”. Para ele, o diferencial de qualidade da obra era quase exclusivamente resultante da situação socioeconômica de Viamão e imediações, pois havia muitos trabalhadores disponíveis buscando qualificação para inserir-se no mercado de trabalho da construção civil:

Como o recurso era muito apertado, o que a gente pensou: tem um monte de gente desempregada na cidade de Viamão, que trabalha como autônomo. Se o governo dá todo este incentivo no sentido de liberar o recurso e tu não precisar pagar todos os encargos, nem meia casa lá no São Thomé estava levantada. Pois então, nós começamos a falar da obra na cidade. As pessoas não tinham emprego, era uma coisa louca, as pessoas começaram a sair até do meio do mato. Nós fomos pegando o pessoal da volta. Na verdade não tinha uma relação patrão-empregado, o pessoal recebia bem a tarefa, qualificava o cara [como força de trabalho da construção civil], o cara recebia uma grana e acabava caprichando na construção. A gente combina que os encargos estão dentro do que tu recebes pela tarefa.

E complementa seu relato tratando do método de inserção destes trabalhadores na obra:

Então [os trabalhadores] se apresentavam pro Marcelo [coordenador da obra] e no outro dia apareciam com seu baldinho e pegavam uma frente de trabalho. Na época não deu para discutir e qualificar com o movimento, pois na época o movimento também era desorganizado nisso. E as cooperativas de trabalho que têm aí, ainda não dá pra confiar muito. Tem muita gente que monta cooperativa de trabalho pra fugir disso que to te falando [encargos trabalhistas], de fachada.

A empresa, portanto, fazia a administração da força de trabalho e a compra de materiais com recursos provindos diretamente da comissão financeira. Segundo o entrevistado, com a quantidade de recursos disponível e com a urgência das tarefas, não era possível pensar um processo diferente. Osmar tinha a função de comprar o material e fazer o pagamento quinzenal da força de trabalho do empreendimento. A organização do trabalho do canteiro, porém, não era essa a sua função, pois, na época, não se sentia competente para exercê-la.

Então surgiu a idéia de pegar o Marcelo, que trabalhava no gabinete de um vereador de Alvorada. Ele é o cara que entende tudo de obra: planta, gabarito, fundação, tijolo, ele é o cara do dia a dia, o “brutão”. Ele já tinha um pessoal de obra na volta. Nós contratamos o pessoal como fixo e começamos o canteiro.

Sobre a organização e execução do empreendimento, Paulo Machado relata que a realização deste empreendimento gerou um “modo de proceder” sistematizado para ser empregado como “procedimento padrão” em empreendimentos futuros. Segundo o entrevistado, hoje “já sabem como atuar e não repetem mais os erros que cometeram no início da implantação do Programa”. Qualquer empreendimento que façam, portanto, depende do equacionamento de determinados fatores, resumido pelo entrevistado da seguinte forma.

O primeiro passo é encontrar terreno disponível e ajustar o projeto do loteamento à legislação de solo do município. Esta etapa depende unicamente do técnico contratado para realizar o parcelamento da terra e da legislação. A sequência é dada com a aprovação do projeto pela prefeitura, que atesta sua viabilidade legal, e pela Caixa Econômica Federal, que atesta sua viabilidade financeira, momento no qual se assina o contrato e os recursos são liberados para o início da obra.

Paralelamente a este processo, a cooperativa faz a seleção dos beneficiários de acordo com a faixa de renda determinada pelo programa habitacional e com o número de habitações pretendido. Esta seleção pode ser revista caso mude o número de beneficiários, por causa do número de lotes permitido pela legislação, ou pela não aprovação por parte da CEF da viabilidade financeira para concessão do financiamento individual para alguns dos beneficiários, acarretando a necessidade de nova seleção.

Com o projeto aprovado, com os beneficiários selecionados e o recurso liberado, inicia-se a construção. Os recursos são gastos em terreno, infra-estrutura, construção da casa e legalização. Para construir, contratam um mestre de obras, que determina como será a dinâmica da construção e do canteiro, depois de inteirado das determinações da CEF para a liberação de recursos ao longo das etapas. A obra é realizada em etapas (fundação, alvenaria, telhado e acabamentos), sendo que, ao final de cada uma delas, o empreendimento recebe a visita de um técnico da CEF que atesta a conclusão daquela etapa e libera os recursos para a próxima.

Por fim, muitos contratemplos foram relacionados à exigüidade de recursos. O empreendimento valorizou a terra e fez com que surgissem outros empreendimentos ao redor do loteamento. Como a empresa que realizava a obra do Vivendas São Tomé trabalhava com salários abaixo da média, acabou perdendo a força de trabalho para os empreendimentos ao redor. Estas obras eram feitas por empreiteiras comuns que trabalham com margem de lucro muito maior a partir do Programa Minha Casa Minha Vida, e poderiam pagar o salário médio de mercado para os trabalhadores. O resultado foi a paralisação das obras do Vivendas São Tomé por um período relativamente longo.

O Vivendas São Tomé foi o primeiro empreendimento destas cooperativas, que não conheciam experiência antecedente na qual pudessem se referenciar. Iniciaram a busca da terra com uma carta de intenções fornecida pelo Ministério das Cidades. Buscaram em Alvorada, Eldorado do Sul, Viamão, entre outras cidades. No entanto, a atuação de um vereador de Viamão foi decisiva na compra da terra. O problema era que o loteamento existente não era economicamente viável. Em uma semana este vereador resolveu o problema aprovando uma lei de interesse social que permitia reduzir o tamanho dos lotes para que as cooperativas pudessem comprar a terra.

## 2.2.2 – Confederação Nacional de Associação de Moradores (CONAM)

### 2.2.2.1 – A CONAM e o empreendimento Porto Verde

A Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM) foi fundada em 1982, em São Paulo, com o objetivo de “organizar as federações estaduais, uniões municipais e associações comunitárias, entidades de bairro e similares”. Entre seus princípios, encontra-se a defesa da “universalização da qualidade de vida, com especial atenção às questões do direito à cidade, incluindo além da luta pela moradia digna, saúde, transporte, educação, meio ambiente, trabalho, igualdade de gênero e raça e democratização em todos os níveis”. A organização reúne aproximadamente 550 entidades municipais e 22 federações estaduais e é atuante em 23 Estados. É associada à Frente Continental de las Organizaciones Comunes (FCOC), que reúne as entidades comunitárias do continente americano; integra a coordenação do Fórum Nacional de Reforma Urbana; participa do Fórum Mundial do Direito a Energia; integra ainda o ConCidades e o Conselho Nacional de Saúde<sup>16</sup>.

A liderança entrevistada, Wilson Valério da Rosa Lopes, é presidente da Federação Gaúcha das Associações de Moradores (FEGAM), vice-presidente da CONAM, presidente da Comissão Intersetorial de Saneamento e Meio Ambiente (CISAMA) do Conselho Nacional de Saúde e primeiro suplente (representando a CONAM) no mesmo Conselho. É ainda membro do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e coordenador nacional da Setorial Comunitária do PT.

---

<sup>16</sup> Material disponível nos sites da CONAM (<http://www.conam.org.br/>) e do Fórum Nacional de Reforma Urbana (<http://www.forumreformaurbana.org.br/>).

Valério, como é conhecido no movimento, mora em Eldorado do Sul, onde participa da associação de moradores como conselheiro fiscal. Graduou-se em história e atualmente cursa direito. É originado da cidade de Alegrete, onde militou no Partido Comunista Brasileiro (PCB) – mais tarde, filiou-se ao PT.

Valério chegou a Porto Alegre em 1979, quando aconteciam os “primeiros movimentos de abertura política” no Brasil pós-ditadura militar, no “ano em que se restabeleceu o pluripartidarismo”. Relata que “os dois grandes dramas” que teve ao chegar na capital foram a falta de moradia e a discriminação étnica: “eu não tinha onde morar e era negro”. Seu primeiro emprego foi “carregando mala na rodoviária; no tempo livre fazia política”. Segundo o entrevistado, a primeira coisa que fez depois de ser contratado foi aderir ao sindicato, o que atribui à sua militância no PCB. No final de 1989 entrou para associação de moradores do bairro Humaitá, onde morava.

Na visão de Valério, “os comunistas achavam que o movimento comunitário era um instrumento de manipulação de massas, era no tempo do tíquete do leite”. Quando tomou conhecimento de que as pessoas ocupavam terras para morar, entrou “por osmose” para a luta da moradia. Ajudou a ocupar, participou de comissões de negociação com proprietários. Depois disso acompanhou muitas outras ocupações na região metropolitana e na cidade de Porto Alegre como coordenador estadual do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN). Sem abandonar o movimento comunitário, no final dos anos 1980 participou do esforço de constituição do FNUR. Integrou a direção nacional da CMP em 1993. Também participou da criação do movimento por “um milhão de assinaturas para criar o Estatuto das Cidades”, que, todos acreditavam, seria um “instrumento de libertação”.

Em 1998 deixou a CMP, na mesma época em que o MNLN se desligava desta entidade, para dedicar-se à militância na CONAM e à disputa de sua coordenação. Naquela ocasião, quinze lideranças desta entidade eram do Partido Comunista do Brasil (PC do B) e um do Partido dos Trabalhadores (PT). Em 2002 “conseguimos avançar” para três militantes do PT na direção executiva da CONAM. Em 2005 passaram a ser cinco, enquanto o PC do B perdia espaço e, em 2008, eram oito. Atualmente o PT tem maioria na organização, mas lamenta que “não são efetivos, aparecem só em época de eleição”. Portanto, identifica sua atuação na CONAM e FEGAM com a militância no PT. Na FEGAM, é responsável administrativo e corresponsável financeiro, além de exercer uma forte liderança política.

Valério relata que ambas a CONAM e a FEGAM se mantêm financeiramente através da proposição e execução de projetos de capacitação viabilizados através de parcerias com o poder público, que aprovisiona ajuda de custo para a realização das atividades. Um exemplo é

a parceria mantida pela FEGAM com o Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional (FDDR)<sup>17</sup> através da qual, na época, planejavam um seminário sobre habitação para julho de 2011. Na CONAM sua responsabilidade é somente política: ali, “de alguma forma, sou eu o porta-voz do PT na relação com o PC do B”.

Quando perguntado sobre o tempo que dispensa do seu dia para as organizações, respondeu que “tem o tempo de dormir”, pois o restante é ocupado pela rotina de reuniões e articulações políticas.

As organizações possuem procedimentos para veiculação interna de informações. A FEGAM reúne-se quinzenalmente; a CONAM mensalmente. Nos dois casos o relatório da reunião é publicado para que todos, mesmo quem não compareceu, estejam cientes do que foi decidido e para avançar o debate a cada reunião.

As principais pautas das duas entidades são moradia, saúde e saneamento básico – e elas acabam por se envolver na formulação de políticas públicas em cada uma delas. O método de trabalho e decisório das duas organizações se embasa na produção de documentos construídos em discussões ampliadas:

A gente escreve o que nós pensamos sobre determinado tema. E aí tu ouve as opiniões divergentes, contrárias, as supressões, os adendos, trabalha muito nesta coisa de coletivizar o que tu pensa. Porque, na verdade, quando tu externaliza o que tu pensa, tu já não tá falando por ti, porque tu conversaste com outras pessoas e quer fazer esta conversa. E vai juntando gente ao teu lado, isto é o mais importante. O cara que tá lá na serra do navio, por exemplo, é um companheiro do PT do Amapá que, quando a gente circula na rede as coisas ele dá opinião, ele é contra, é a favor, faz o debate. Quando nos encontramos, como a gente já falou várias vezes, ele tá dentro do processo. Então, normalmente as decisões são coletivas.

As organizações possuem Estatuto, que regula o funcionamento da entidade e define sua estrutura, e Regimento Interno, que regula a dinâmica de encontros e reuniões.

O movimento comunitário possui quatro instâncias ou níveis decisórios e de participação. A primeira é a associação de moradores, que reúne os moradores de uma unidade, seja um bairro, uma Região de Planejamento, uma rua ou “vila”, seguida da união de associações de moradores, que reúne as associações da cidade. No caso em estudo, a união que acessou o crédito para a construção das casas foi a União de Associações de Moradores de Alvorada (UAMA), que empreendeu o loteamento Porto Verde, sobre o qual falaremos mais adiante. No terceiro nível está a federação estadual (a já citada FEGAM no caso do Estado do Rio Grande do Sul) e, em nível ainda mais abrangente, a confederação (CONAM).

---

<sup>17</sup> O Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional (FDDR) vincula-se à Assembléia Legislativa. Foi criado em 1999 com o objetivo de promover o debate pela população dos projetos de leis orçamentárias e outros temas legislativos.

Valério argumenta que o principal motivo para construir casas é alimentar a luta política, aproveitando para diminuir o déficit habitacional, levando “alguma dignidade” às pessoas envolvidas nas associações de moradores. Para além dos procedimentos e rotinas internas, outros itens pontuados pelo entrevistado devem ser destacados como definidores da relação entre movimento e empreendimentos.

Segundo Valério, a relação com o Estado é de “conhecimento”, de querer compreender o que acontece nas várias esferas institucionais e influir nos assuntos que dizem respeito ao movimento comunitário. Não estão “por dentro” do Estado quando participam de conselhos ou correlatos, pois, inclusive, o Estado pode tomar decisões que prejudiquem o movimento, também por isto devem estar próximos. Cita o exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida: “nós temos profundo desacordo com o governo. O Programa inflacionou a terra, o material de construção; dificilmente as entidades vão conseguir construir pelo Programa por conta do alto custo da terra. Virou um negócio para as grandes empresas.”

Sobre a relação das entidades com os beneficiários das políticas que ajudaram a formatar e estão executando, traz o exemplo do PCS, executado pela UAMA, em Alvorada:

Em 2004-2005 a gente tinha começado a trabalhar o PCS. Eu trouxe, propus Alvorada como um plano piloto, uma coisa embrionária [em 2004]. A gente só conseguiu tirar do papel em 2006, dois anos e meio depois que tinha o recurso, tinha tudo. (...). Fizemos em Alvorada as primeiras 60 unidades, depois contratamos mais 121, já entregamos 91. Fizemos outras experiências de PCS aqui, em Eldorado, Viamão e outros lugares. Todas elas tem um contencioso: os beneficiários não reconhecem as entidades como protagonistas e promotoras pra que eles chegassem ali. Nos tratam como se a gente fosse a Rossi, a Camargo Corrêa. A gente tem técnico social fazendo isto e não adianta. (...) A relação é muito ruim, eles me ligam aqui me enchendo de osso porque não andou. Então este foi o grande problema que nós enfrentamos e estamos enfrentando até hoje. Não é raro que as pessoas ainda nos acionem judicialmente no MP, eu to cheio de ações em São Leopoldo por conta de 30 casas que estamos construindo lá.

As entidades também enfrentaram problemas relativos à execução da obra. Valério afirma que “os movimentos não são construtoras”, mas buscam “parceiros da construção”. Porém, nem sempre os parceiros agem da forma esperada:

A experiência com a cooperativa [de trabalho] foi trágica – e eu sou defensor da cooperativa. Tivemos um problema porque a cooperativa pegou uma parte do dinheiro e foi embora. Não pagou os funcionários, etc. Então, o que estamos pensando agora: vamos procurar pequenas empresas que estejam dispostas a fazer.

A vontade das lideranças dos movimentos de estabelecer alguma relação solidária no trabalho de construção, portanto, não gerou experiências satisfatórias. Como no caso da CMP,

esta busca tem levado a rever as “maneiras solidárias” de proceder para suprir as demandas de trabalho.

Valério indicou para entrevista um empreendimento “experimental”, o primeiro que realizaram – como aconteceu no caso da COM: o empreendimento Porto Verde. Localizado em Alvorada, cidade vizinha à Porto Alegre, o Porto Verde teve como principal organizador Ângelo Gilberto Perroni, liderança da União das Associações de Moradores de Alvorada (UAMA).

Gilberto veio de Itaqui para a capital em meados dos anos 1970, “empurrado pelas más condições”, para fazer ocupação de terras em Viamão e Alvorada, com a associação de moradores Passo da Figueira – “que tinha como assessores Carlos Araújo e Dilma Roussef”, comenta. Foi fundador e o primeiro presidente da UAMA, constituída por nove associações de moradores quando de sua fundação, em 1981. A União foi criada em função da construção do corredor da Assis Brasil, importante via de ligação de Porto Alegre com a Região Metropolitana, que “transformou Alvorada num caos”. Em 1987 participou da ocupação denominada “11 de abril” – “o dia da audácia” –, que daria origem a uma série de ocupações na RMPA, sendo um de seus mais significativos resultados o Conjunto Residencial Rubem Berta, com 2.040 apartamentos.

Gilberto atuou na Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias e Moradores de Bairros (FRACAB) entre 1982 e 1992, como conselheiro fiscal, segundo vice-presidente e tesoureiro. Esteve presente em São Paulo na fundação da CONAM, na qual trabalhou como secretário nacional entre 1989 e 1992. Atualmente é segundo tesoureiro da FEGAM. É presidente da UAMA desde maio de 2005, entidade que hoje congrega 42 associações de moradores. Como é aposentado, dedica-se inteiramente à atuação comunitária. Apesar de ter recomendação médica para “ir pescar”, prefere envolver-se com a organização do encontro anual da CONAM e reúne-se semanalmente para tratar de assuntos da FEGAM.

Para a entrevista seguinte, como organizador do Porto Verde, Gilberto indicou Osmar, o mesmo que atuou no empreendimento ligado à CMP como construtor.

Osmar é militante do movimento habitacional desde 1985, participou de diversas ocupações na cidade e foi secretário de obras do governo municipal de Stela Farias (1996-2003) em Alvorada, num período não especificado na entrevista. No momento em que assumiu a organização do empreendimento trabalhava como corretor de imóveis e, ao mesmo tempo, participava da diretoria da UAMA. Através da experiência acumulada e das relações estabelecidas no empreendimento, constituiu uma empresa construtora, que executa obras

para os empreendimentos “de correntes políticas próximas”, pois julga de grande importância o fato de ser filiado e militante do PT.

Como liderança do processo, o presidente da UAMA indicou para entrevista José Francisco Espírito Santo, ligado ao Fórum de cooperativas de Porto Alegre, o mesmo indicado por Paulo Machado como liderança do Vivendas São Tomé. Esta indicação foi reforçada por Osmar, que chegou a fazer as obras do loteamento Vivendas São Tomé, pela relação com o Fórum das Cooperativas, que o levou a Paulo Machado (COOHRREIOS).

A conexão entre lideranças dos movimentos comunitário e cooperativista aconteceu porque os responsáveis pelo empreendimento necessitavam compreender como organizar os beneficiários e executar a ação através do PCS. Como Espírito Santo já possuía experiência de construção de casas pela COHALPI, uma das cooperativas mais antigas de Porto Alegre, e, além disso, como possuía uma trajetória sólida em educação para o cooperativismo e formação em sindicalismo, acabou sobressaindo-se como liderança que poderia contribuir com o “saber fazer” no movimento comunitário.

#### 2.2.2.2 – Porto Verde e seu núcleo de operação

O empreendimento localiza-se em Alvorada, na Região Metropolitana, no bairro Porto Verde, situado a aproximadamente quinze minutos do centro de Alvorada e a quarenta minutos do centro de Porto Alegre (ver Figura nº 4). É constituído de 60 casas de 45 m<sup>2</sup> construídas entre 2006 e 2009.

O financiamento inicial era de R\$ 12 mil por unidade, mas passou a R\$ 22 mil no decorrer da obra. Cada casa contou com o investimento de R\$ 19 mil e foi entregue “completa”, isto é, com piso cerâmico, forro de PVC, reboco interno e externo e aberturas (inclusive internas). O financiamento total foi de R\$ 1,320 milhão, sendo aproximadamente 36% deste valor destinado para a compra de material, 36% para pagamento de força de trabalho (72% para a construção das casas), 17,5% para compra do terreno e 10,5% para a infra-estrutura do terreno (calçamento, meio fio, rede separadora do esgoto, rede pluvial e rede elétrica com iluminação).

A assistência técnica foi paga através da contrapartida da entidade em 10 prestações. A contrapartida da UAMA, em 2005, era de R\$ 820 por mês. Com isso pagavam gastos com o serviço do engenheiro que acompanhou a execução (100,00 / casa /mês) e do técnico social (150,00 /família no total). O projeto não teve custo foi “presente” do proprietário da terra, a



empresa Habitasul, que indiretamente obteve uma grande “contrapartida”, como veremos a seguir.

**FIGURA Nº 4**  
**LOCALIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO PORTO VERDE**



Elaborado pelo autor. Imagem base: Google.

**FIGURA Nº 5**  
**PORTO VERDE: CASA COM INTEVENÇÃO DO MORADOR E IMEDIAÇÕES**



Foto do autor.

**FIGURA Nº 6**  
**PORTO VERDE: CASA COM INTEVENÇÃO DO MORADOR E IMEDIAÇÕES**



Foto do autor.

Os principais envolvidos na realização do empreendimento foram Gilberto Peroni, como liderança política no exercício da presidência da UAMA e morador do empreendimento, e Osmar, como organizador. A execução da obra foi contratada como empreitada global, isto é, sem maior envolvimento dos moradores na construção das casas.

Embora a ligação da UAMA com as entidades nacionais de associação de moradores seja orgânica, a liderança toma o empreendimento como um trabalho específico da própria

UAMA. A relação do empreendimento com a FEGAM ou a CONAM parece frágil, tomando as entrevistas como referência; porém, gera recursos para debate dentro das organizações estadual e nacional.

Gilberto define como objetivo principal da UAMA congregar as Associações de Moradores – ajudá-las a se organizar e apoiar a atuação delas frente ao poder público. A UAMA é filiada e fundadora da CONAM e da FEGAM, e tem Estatuto que regula o funcionamento da entidade, disponibilizado para consulta.

Financeiramente, as lideranças da UAMA contam apenas com recursos individuais. As tentativas de estabelecer parcerias com o poder público local para apoiar seus projetos não obtiveram sucesso.

Quanto à circulação interna de informações, a comunicação por telefone, os encontros do conselho de associações, que acontecem a cada dois meses, e as reuniões mensais da diretoria cumprem este papel. O e-mail é utilizado com certa debilidade pela carência de estrutura das associações comunitárias. Não possuem site na internet e deixaram de produzir o jornal informativo há alguns meses, mas têm o projeto de retomá-lo.

Quanto ao processo de tomada de decisão, prioriza-se o debate coletivo nas reuniões. Algumas vezes a própria presidência precisa tomá-las, para encaminhar processos que “não se desenvolvem” como, exemplifica Gilberto, o que trata do acesso ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) – “está tudo pronto para o encaminhamento há um ano e nada ainda foi feito pelos responsáveis da UAMA”.

A pauta de reivindicações da entidade gira em torno do desenvolvimento urbano, da habitação e do transporte. Também envolve direitos humanos, meio ambiente e saúde. A entidade participa dos conselhos municipais de habitação, de transporte, de saúde e do Plano Diretor da cidade de Alvorada.

A UAMA não possui espaços de rotina próprios, por causa da carência de recursos para viabilização de estrutura administrativa. Porém realiza eventos como debates com sindicatos, movimentos de moradia, jantar, baile para eleger “a mais bela comunitária” e olimpíadas esportivas. A rotina de trabalho parece bastante dispersiva, pelo mesmo motivo.

Para além dos procedimentos rotineiros, o entrevistado relata que, em 2004, Valério, liderança nacional da CONAM, reuniu as uniões de associações de moradores do Rio Grande do Sul para falar sobre a possibilidade de construir através do PCS. Porém, só a UAMA conseguiu acessar o Programa e construir as casas, o que atribui às exigências do Programa e ao problema do mercado de terras, frente aos quais “nenhuma outra união de associações reunia condições”.

Sobre a viabilização do empreendimento, Gilberto relata que, em 2005, ao tomar posse na UAMA, a organização foi reestruturada e deu continuidade ao projeto de acesso ao PCS iniciado em 2004, pela direção anterior. Na gestão anterior, os procedimentos eram fundados em muitas reuniões. A nova diretoria “colocou o Osmar como responsável pelo projeto” e acessou o crédito tendo a UAMA como entidade organizadora.

Osmar relata que a entidade escreveu ao Ministério das Cidades manifestando a “vontade” de realizar o empreendimento. Pediram, no ofício, uma carta de crédito para 60 casas para a UAMA. O ofício era assinado pela União e pela entidade “mãe”, no caso a CONAM.

O Valério apareceu um dia aí dizendo: bá, tá abrindo um programa novo aí... Uma semana ou duas depois apareceu com uma carta de crédito na mão: toma! Taí a carta de crédito, certo?! E agora faz aí o que vocês... Vamos discutir e não sei mais o que. (...) O Valério foi importante na hora de saber do Programa e de avisar a entidade. Mas a iniciativa toda foi nossa. Muitas cartas de crédito foram entregues, mas a UAMA foi a primeira entidade de moradores do Brasil, se não me engano, que fez um empreendimento pelo PCS. A COOHRREIOS foi a primeira cooperativa e a UAMA a primeira entidade de moradores.

O Ministério realizou uma seleção das entidades e concedeu à UAMA uma carta de crédito com validade, segundo Osmar, de 180 dias. Com a carta de crédito em mãos foi possível negociar terreno e projeto, tornando o empreendimento viável. César, então presidente da UAMA, pediu a Osmar (na época secretário da entidade) e Gilberto (atual presidente) que “dessem um jeito” na questão.

Para o acompanhamento da obra organizaram as duas comissões previstas nas normativas do PCS. Segundo Gilberto, três beneficiários foram eleitos para a Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO) e um para a Comissão Financeira (CRE), encarregado de prestar contas nas assembléias e reuniões. Os integrantes dessas comissões passaram a ser incentivadas a constituírem associações de moradores nos locais dos empreendimentos.

O técnico social tinha o papel de levar os beneficiários até a obra um domingo por mês e de realizar as mediações necessárias entre o construtor, a entidade organizadora e os beneficiários. Não era função dos operadores envolverem os futuros moradores na gestão e construção das casas, pois este era “o trabalho do técnico social”, que deveria ser escolhido pela entidade proponente para facilitar o processo e liberar os gestores do empreendimento desta tarefa, segundo Gilberto. Osmar, o principal operador do empreendimento, relata que:

A UAMA contratou uma pessoa para administrar a obra. Eu não fiz isto, até pra não misturar relações financeiras, eu era membro da entidade na época. Em Alvorada eu não sou o construtor, eu só administrava por cima, pra ver como estava a meta, se

estava dando condições da medição. A gente repassava o recurso pro cara e ele contratava o 'pessoal da volta' pra fazer o trabalho.

Osmar afirma novamente que, naquela época, não considerava a possibilidade de “sobreviver com obra”. Seu papel, especificamente no empreendimento Porto Verde, foi encontrar o terreno, realizar a compra e encaminhar o projeto na CEF. Este processo iniciou-se em 2005, mas demorou mais de um ano para se concretizar, porque “a própria Caixa não sabia exatamente como proceder”. Só depois da edição de novas normativas é que a CEF, assim como os proponentes, começaram a entender o que deveriam fazer para encaminhar o projeto. Foram, portanto, aprendendo sobre o funcionamento do PCS junto com os técnicos da CEF: “muita perguntas que a gente fazia, os caras diziam: me dá um tempo, daqui dois dias me liga ou vem aqui que a gente *pimba*. Eram questões de como encaminhar o projeto no processo”. Junto com a carta de crédito, deveriam levar até a CEF o projeto arquitetônico e urbanístico aprovado na prefeitura de Alvorada:

Bá, era uma coisa louca, ninguém sabia nada. Hoje, modéstia a parte, a gente já está bam-bam-bam neste troço. Mas na época não tinha a mínima noção. E eu fiz sozinho este negócio. Se tu começa a colocar em reunião de idéias, ele se perde muito rapidamente ali. Então estas negociações têm que ser centralizadas em alguém.

Osmar conta que um dos integrantes da UAMA morava “num lugar onde a Habitasul atuava” – a empresa atua no Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, “nas áreas industrial com celulose, papel e embalagem, resinas e móveis, metal mecânica, e imobiliária, com desenvolvimentos urbanos e de destinos imobiliários, hotelaria e serviços correlatos”<sup>18</sup>. Este integrante da UAMA conhecia um empresário que tinha uma área de terras que gostaria de negociar. O empresário afirmou que queria vender para a UAMA e ser “parceiro no negócio”. Ofereceu à entidade o projeto do loteamento e das casas, assinados pelo engenheiro da empresa. Logo após, esses projetos foram encaminhados para a prefeitura, que os aprovou o projeto. A seguir, montaram os relatórios requisitados pela CEF.

Para os movimentos não tem nada de graça. Por que a Habitasul vendeu barato aqueles terrenos ali? A Habitasul tem um sonho de transformar o Porto Verde num bairro de primeira. Vendendo os terrenos para nós ela criou um muro entre a vila do lado que tem problemas de infraestrutura [e o restante do terreno]. O empreendimento criou um cinturão melhorado com o qual dava para conviver porque a casa é qualificada e ao mesmo tempo fechava o acesso pra vila. É uma estratégia de valorização da terra. Tu chega ali e vê só a UAMA, não vê a vila. Só que pra nós interessava a terra, tu sabe que é difícil...

---

<sup>18</sup> Cf. <http://www.habitasul.com.br>

Foram selecionadas 60 pessoas, através do movimento comunitário. A reunião mensal do Conselho Deliberativo da UAMA serviu como local de mobilização para esta seleção. A idéia inicial era atender os militantes das associações congregadas na UAMA, porém a notícia espalhou-se e vieram pessoas até de outras cidades.

Gilberto Peroni conta que, na última etapa do empreendimento, 5% dos recursos do PCS ficariam para a entidade (UAMA), caso não houvesse inadimplência. Defendia, porém, que este recurso fosse utilizado na fundação da associação de moradores do empreendimento.

O principal problema encontrado na execução da obra, segundo Gilberto, foi “o recurso muito exíguo”. Para superar esse obstáculo decidiram fazer “casas sem forro, sem portas internas e apenas salpicadas por fora, deixando o resto a cargo do morador”. Mais tarde, ao tentar iniciar um novo empreendimento, o principal problema que enfrentaram foi “o preço da terra”. Por este motivo estão realizando empreendimentos em cidades afastadas da sede da UAMA, como Pinhal Grande, Balneário Pinhal, Magistério, Encantado, Fontoura Xavier e Eldorado do Sul, todas pelo FNHIS – note-se que Eldorado do Sul é a única cidade localizada na Região Metropolitana.

Para Gilberto, as casas construídas pela UAMA através do PCS são uma “conquista mínima, pois ainda existem vinte mil famílias sem casa própria e seis mil morando em áreas de risco”, portanto, “fazer casas é uma necessidade social”. Além disso, estas famílias ocupam praças, áreas verdes e outras áreas públicas, e hoje “estão vendendo a terra do povo como se fosse sua com apoio dos políticos que pensam somente em votos”.

### 2.1.3 – Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN)

#### 2.1.3.1 – O MNLN e o empreendimento Parque das Hortênsias

O Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) foi criado em julho de 1990, no I Encontro Nacional dos Movimentos de Moradia. A organização tomou corpo depois das grandes ocupações de áreas e conjuntos habitacionais nos centros urbanos, ocorridas nos anos 1980. Sua criação foi apoiada por entidades como Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Cáritas e Central dos Movimentos Populares (CMP). Hoje mantém relações estreitas de colaboração com a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e com o Movimento dos Trabalhadores Sem-terra (MST). O MNLN está organizado em quinze estados – Pará, Acre,

Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro, Tocantins, Paraná, Paraíba e Rio Grande do Sul<sup>19</sup>.

Wilson Valério Lopes, vice-presidente da CONAM e coordenador estadual do MNLM ao longo da década de 1990, ao ser entrevistado disse que “o Movimento surgiu de uma discussão interna da CMP sobre habitação, politicamente polarizada com a União Nacional por Moradia Popular (UNMP)”. A articulação da UNMP iniciou-se em 1989 e a organização queria aproximar-se da CMP “para conquistar maior capilaridade nacional”. Nessa mesma época foi fundado um núcleo de habitação na CMP que, em menos de um ano, iria se “separar desta organização, dando origem ao MNLM”. Segundo Moreira (2009), o MNLM discordava da proposta de autogestão defendida pela UNMP que, segundo a primeira organização, seria “uma proposta pelega”, que criava “dependência das prefeituras”.

A liderança por nós entrevistada foi Gilberto Cardoso de Aguiar, da Coordenação Executiva Nacional do MNLM, representante do Movimento no CONCIDADES, no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (recentemente implantado pelo governador Tarso Genro). Beto Aguiar, como é conhecido, é conselheiro tutelar em Porto Alegre.

Beto Aguiar iniciou sua trajetória política na década de 1980, como militante da pastoral da juventude. Em 1983 participou de sua primeira ocupação de terras, a ocupação Edgar Pires de Castro, na zona sul de Porto Alegre. Atualmente mora no Bairro Restinga e trabalha na Assembléia Legislativa, o que lhe possibilita uma rotina de trabalho flexível. Sua função no MNLM é de coordenação política. Atualmente não tem nenhum envolvimento direto com produção habitacional pelo movimento, tarefa que tem sido cumprida por núcleos locais.

Segundo Beto Aguiar, a história do MNLM está ligada à história da luta urbana no Brasil. Na década de 1980 ocorreram inúmeras ocupações de terra nas capitais brasileiras, incluindo Porto Alegre, fruto do acelerado êxodo rural que enfrentava país nesta época. Antes da fundação do movimento, conta Beto Aguiar, ele participou e ajudou a organizar nove ocupações urbanas em Porto Alegre, incluindo Parque dos Maias, Leopoldina e terras da zona sul. “No início as lutas eram muito localizadas”, relata. Quando as lideranças começaram a tomar conhecimento umas das outras “sentiram a necessidade” de organizar um encontro nacional de movimentos de moradia. Este processo teria sido estimulado, principalmente, pela CNBB.

---

<sup>19</sup> Cf. <http://mnlm-rs.blogspot.com/> e <http://www.forumreformaurbana.org.br/>

O “objetivo central do Movimento é a solidariedade pelo espaço urbano, numa luta orgânica e única em conjunto com o MST”. Além do lote, o Movimento “luta pela casa, por saneamento e demais necessidades da população”<sup>20</sup>. Segundo Beto Aguiar, para o Movimento, “o objetivo principal é desenvolver o ser humano”. Para “fazer cumprir a função social da propriedade”, realizam ocupações, lutam pela regularização fundiária das ocupações e produzem habitação através do cooperativismo.

Financeiramente, viabilizam a organização através de projetos com parceiros diversos. Para o encontro da juventude, por exemplo, conseguiram recursos com “os luteranos”. Beto Aguiar, no entanto, argumenta que os valores são irrisórios e, por isso, não fazem uma reunião da coordenação para aprovar cada projeto e prestação de contas. Além disso, existe uma relação de confiança entre os integrantes do movimento que possibilita autonomia para por em prática uma iniciativa qualquer.

Quanto à circulação interna de informações, possuem um grupo que trabalha na mídia eletrônica que tem passado por qualificação para realizar suas tarefas. Estão construindo um site atualizado para divulgar nacionalmente e mobilizar mais as ações.

O eixo articulador das pautas do Movimento, segundo Beto Aguiar, é a Reforma Urbana. Neste eixo, as principais questões debatidas são o direito à cidade, a equidade em vários aspectos e a sustentabilidade, além de se dedicarem a revisão de legislações e lutarem pela implantação do Estatuto das Cidades. As pautas específicas são saneamento, mobilidade urbana, territorialidade e função social da propriedade e da terra. Há dois anos começaram a fazer os “debates transversais, – mulher, quilombolas, etnias, etc.”.

Os espaços de rotina que estruturam suas ações são os encontros nacionais, realizados a cada três anos, no qual o Movimento “define suas direções”. Este encontro é resultado de encontros estaduais e municipais. Cada município tem seus núcleos. Segundo Beto Aguiar, existem cinco núcleos do MNLM em Porto Alegre: Restinga, Lami, Belém Novo, Centro e Leste.

O método de trabalho e decisório é descentralizado e está ligado à estrutura de funcionamento da organização. A questão das obras para a Copa do Mundo, mencionada por Beto Aguiar a título de exemplo, apesar de afetar um único núcleo do Movimento (a “ocupação 20 de Novembro”), é uma pauta de mobilização nacional que se “transformou numa política nacional do Movimento – a contestação da realização de grandes eventos”. Porém, os encaminhamentos geralmente são municipais e envolvem diretamente cada núcleo,

---

<sup>20</sup> Segundo site do MNLM: <http://mnlm-rs.blogspot.com/>

que participa dos espaços municipais e segue as diretrizes políticas gerais do Movimento. Cada núcleo é autônomo para tomar decisões que não digam respeito à definição das pautas nacionais do Movimento e agir diretamente sobre elas.

A organização tem um Regimento Interno que estabelece a estrutura e regula suas ações. Porém, Beto Aguiar diz que os integrantes do Movimento preferem chamar este documento de “regras de convivência”: raramente os militantes recorrem ao Regimento, tido mais como guia – do que com um determinante – das relações dentro do Movimento.

Quando indagado sobre o motivo que levou o MNLM a construir casas, Beto Aguiar responde que estas iniciativas “servem para formar comunidades”:

Nós viemos dum processo organizativo que demarca esta visão de autogestão (...). Então estes processos, tanto do FNHIS quanto do Crédito, potencializam o estímulo à nossa organicidade. Vamos dizer assim, traduzem em concretude as lutas que a gente faz. Mostra pro povo que é possível se organizar, é possível, de forma solidária, coletiva. Então, acho que a grande contribuição que estes programas dão pra nossa luta é a construção de comunidade, de relações diferenciadas, de discussões que muitas vezes passam na transversalidade: como é que a gente lida com a questão da droga, da violência, da relação homem mulher? Encaixado com casa, com a família. Conceitos que o neoliberalismo individualizou.

Para além dos procedimentos de rotina do Movimento, outros aspectos se fizeram importantes no conteúdo da entrevista. Entre eles, o relato de Beto Aguiar sobre a relação “sólida” que o MNLM mantém com “a universidade, em nível nacional”, o que auxiliaria na compreensão das pautas e nos modos de ação do Movimento. Porém, ressalta Aguir, no Rio Grande do Sul “a universidade é muito fechada”.

Segundo o entrevistado, as pautas do MNLM tomaram corpo nacionalmente no interior do próprio movimento “apenas com o a chegada de Lula à presidência”, pois as dificuldades de diálogo com a esfera política, antes desta ocasião, desgastavam as lideranças nacionais por não apresentar maiores resultados. Por causa desta aproximação do movimento com o poder público, planejam um encontro com aliados e apoiadores de dentro dos governos para constituir um novo núcleo de apoio ao Movimento.

Sobre a ação do Governo na viabilização da produção associativa da habitação, Beto Aguiar pensa que ele está “fundamentalmente focado no desenvolvimento econômico e prioriza a produção empresarial”, o que considera “correto”. Porém, acrescenta que:

Na história do povo brasileiro, quem mais produziu habitação foi o trabalhador, não foram os empresários. E produziram de forma, muitas vezes, sem assessoria, sem assistência técnica, das mais angustiantes formas, mas também das mais reais, porque ela produziu realmente moradia no Brasil. Nós tivemos muitas vitórias no governo Lula. Certo, parece pouco, com contradições. (...). Então não é muito tranquilo o debate da produção habitacional pra nós.



Para Beto Aguiar os procedimentos de produção habitacional adotados nas experiências do Movimento “não são muito diferentes de uma empresa de construção”, pois as tarefas e responsabilidades são as mesmas. Devem fazer prestação de contas dos recursos financeiros para o movimento e compram do material de construção onde é mais barato. Porém apresentam algumas diferenças como o que caracteriza como “mutirão remunerado”, no qual quem produz a habitação é o futuro morador. Além disto, a força de trabalho é mista: “as mulheres fazem os arremates e os homens o trabalho mais grosseiro”. Desta forma produziriam habitações mais baratas e maiores que as produzidas pelos empresários, e com gestão dos próprios trabalhadores. Porém, afirma que esse fato não tem repercussão imediata no governo porque “a produção habitacional é uma disputa política com os empresários da construção civil”.

Outro aspecto relevante surgido na entrevista diz respeito à organização do MNLM. Beto Aguiar diz que, atualmente, o Movimento está num “novo rumo”. A atuação nos movimentos sociais e, ao mesmo tempo, num partido político de situação, gerou recursos políticos para algumas lideranças do MNLM, que acabaram se elegendo vereadores ou ocuparam espaços institucionais importantes “na capilarização das pautas do Movimento na sociedade”. Em alguns municípios, estes recursos políticos somaram-se à produção de habitações por estas lideranças, dando mais legitimidade a algumas destas lideranças.

Perguntado sobre o pensamento do MNLM com relação à autogestão, Beto Aguiar em resumo respondeu que:

Nós não acreditamos em autogestão nos marcos do capitalismo. Porque não adianta tu autogerir do ponto de vista social, do ponto de vista da valorização das pessoas, do debate da sustentabilidade, num universo pequeno, sabendo que este universo pequeno tem relações com outro universo que é mercadológico. Então, tu vai comprar o material pra produzir casa, tu compras nos marcos da mercadoria e do valor da mercadoria. Então a autogestão como este grande conceito, ele não é, tá longe do que a gente acredita. O que a gente acha é que a gente gere de forma social um empreendimento urbano, ou uma moradia, ou a construção do empreendimento de moradia.

Como empreendimento exemplar vinculado ao Movimento, Beto Aguiar indicou o loteamento Parque das Hortênsias, na cidade de Portão, localizada a cerca de 50 km de Porto Alegre. E ao fazer esta indicação explica “o cooperativismo é uma das bandeiras mais antigas do Movimento”. As cooperativas que querem constituir “são multifuncionais”, ou seja, não só habitacionais, mas “que gerem emprego e renda para os militantes” e, para que isto se torne

possível, há muitas demandas de legislação a atender. Por isto os Programas são acessados por cooperativas, “que são o braço jurídico do Movimento”.

A relação entre MNLM e cooperativa em resumo é a seguinte: os dirigentes municipais coordenam o processo e a cooperativa coordena a obra. Isto significa que a relação com as famílias e o “preenchimento político” destas relações é feita pelo Movimento, enquanto o trabalho de acesso ao crédito e gestão e construção das casas é realizado pela cooperativa. Por trás desta maneira de se organizar existe a clareza de que “o MNLM não é uma construtora”, afirma Beto Aguiar.

João Pedro Gaspar dos Santos, liderança da Cooperativa de Produção, Trabalho e Habitação (COOPERNOVA) do núcleo do MNLM da cidade de Portão foi o entrevistado indicado por Beto Aguiar.

A COOPERNOVA foi fundada em 2004, na cidade de Sapiranga, e atualmente tem núcleos em Rio Grande e Portão. João Pedro integrou-se à cooperativa há cerca de quatro anos, “por necessidade de uma entidade jurídica com a qual pudesse realizar empreendimentos habitacionais através do Movimento”. Ele define sua função na cooperativa como “coordenador político dos projetos”. É uma liderança local do MNLM, que se elegeu o terceiro vereador mais votado da cidade através de campanha estreitamente ligada à produção habitacional.

O executor da obra indicado por João Pedro para a entrevista foi Clério Vohn Muhlen. Clério é militante do MNLM e, além de coordenador de projetos da COOPERNOVA, também desenvolve esta função em outra cooperativa, a Cooperativa Habitacional de Produção e Trabalho Cordoaria São Leopoldo Original (COOPERNORTE). Ele foi vereador pelo PT em Portão antes de assumir tais responsabilidades. Sua função em ambas as cooperativas está diretamente ligada à execução da obra: recebe o projeto arquitetônico e complementar, gerencia os recursos e executa a obra depois de realizado todo procedimento legal e da seleção dos beneficiários, com os quais não se envolve. É responsável por acompanhar a obra do início ao fim: compra de material e executa, controla a qualidade, o cronograma e as etapas de execução.

A liderança indicada por João Pedro foi Gilberto Pena. Gilberto é o atual presidente da COOPERNOVA, com sede em Sapiranga, além de vereador pelo PT no mesmo município. Em Portão e Rio Grande, municípios onde a Cooperativa tem núcleos, as lideranças são do MNLM. Na entrevista, Gilberto não se identificou como militante do Movimento, mas como vereador na cidade de Sapiranga.

Segundo Gilberto, a COOPERNOVA surgiu no contexto do trabalho realizado pela Associação dos Inquilinos de Sapiranga, a partir de 1994. Começou com vinte pessoas, entre elas militantes do MNLM, do MST e algumas lideranças da cidade. Para ele, que é presidente da cooperativa, algo que marca a atuação da COOPERNOVA é sua “relação exclusiva com o MNLM e com o PT”. Gilberto afirma que todas as lideranças de empreendimentos pela COOPERNOVA tornaram-se lideranças do MNLM, citando os casos de Rio Grande, Portão, Sapiranga e Porto Alegre. Em Portão, reconhece como lideranças João Pedro Gaspar dos Santos e Clério Vohn Muhlen.

Sempre segundo Gilberto, o principal trabalho da COOPERNOVA (além dos empreendimentos habitacionais em Sapiranga, Portão e Rio Grande) é a organização e provisão da força de trabalho da Central de Triagem de Resíduos (CETRISA) de Sapiranga, que gera trabalho e renda mensal de até R\$ 1.200,00 para os cooperados. No momento em que concluíamos esta pesquisa, a COOPERNOVA tentava firmar uma parceria com a Braskem e o Instituto Vonpar, para promover melhorias na estrutura e organização do trabalho com o objetivo de aumentar da renda mensal dos cooperativados para R\$ 2.000,00.

O primeiro presidente da COOPERNOVA foi Joaquim Goulart, hoje diretor-geral da Câmara Municipal de Sapiranga. Seu primeiro empreendimento foi a reforma do prédio ocupado pelo movimento na Av. Borges de Medeiros 727, no centro de Porto Alegre, organizado por Eduardo Solari e Lenoir de Azeredo e Silva (Tita), atual secretário de habitação de Sapucaia do Sul. Na ocasião, ambos eram do MNLM e participaram da ocupação do prédio que pertencia ao INSS. Atualmente este núcleo, liderado por Solari, não se identifica mais com o Movimento, com o qual rompeu politicamente – e passou a denominar-se Comunidade Autônoma Utopia e Luta.

O objetivo da COOPERNOVA, nas palavras de Gilberto, é ser “um braço jurídico do movimento de moradia, para construir habitação para os pobres”. Assim resume os papéis de cada espaço em que participa, entre MNLM, cooperativa e empreendimentos: “o Movimento faz a luta, debate programas e projetos; a cooperativa dá assessoria mais de convênio, institucional; e nós acabamos gerando emprego por nosso povo”. O processo interno do Movimento, segundo Gilberto, mostrou a necessidade da existência de uma cooperativa habitacional:

Nós fazíamos muita luta, de ocupar Caixa, de ocupar terras. Fazíamos muito o debate de programas e uma política habitacional pro Estado, só que na prática a gente não tinha experiência nenhuma. Na hora de fazer a casa quem fazia era a empresa. O grande desafio era provar que tínhamos capacidade de fazer o debate, cobrar o recurso e executar. Eu acho que Portão é um exemplo de autogestão, porque aqui ninguém tá ganhando dinheiro. A cooperativa é a ferramenta do movimento.

Para organizar e executar empreendimentos habitacionais em localidades distintas da cidade de origem, os núcleos se organizam localmente e têm total autonomia para realizar o empreendimento. Gilberto explica porque decidiram criar núcleos da cooperativa ao invés de novas cooperativas:

Nosso povo é muito bom de fazer luta, mas falta a questão de organização legal. A obra todo mundo quer fazer e faz. A questão da legalização, da organização de uma entidade, etc. Esta avaliação nós fizemos em Portão: pra que criar outra estrutura se nós já temos uma, que é credenciada, que tem legitimidade junto aos órgãos públicos? Foi isto que nos levou a ter o núcleo. O MNLM tem a COOPERNOVA como braço jurídico, senão vai encher de cooperativa.

Outros pontos da entrevista merecem ser relatados. Sobre a formação dos “militantes trabalhadores”, decorrente da necessidade de execução dos novos programas habitacionais, Gilberto afirma que “ainda não fazem formação direta”, mas já sentem necessidade de realizar cursos de cooperativismo. Ele argumenta que a principal necessidade, antes mesmo da moradia, é emprego e renda para os militantes do Movimento e as pessoas com as quais se relacionam. Pensando nisso o Movimento incentiva os militantes a trabalharem na construção civil, especialmente nos empreendimentos do próprio MNLM. Porém, não incentiva nem impede a venda da força de trabalho no mercado.

Na visão de Gilberto, o processo de gestão da construção habitacional evidencia “uma dimensão superior da luta política”, que vai além da provisão da moradia e está apoiada “numa conjuntura de governo federal” que se preocupa em distribuir renda, “obrigando” as pessoas envolvidas a tomarem consciência do próprio processo gerado pela necessidade de moradia. Lembra, porém, que não se pode confundir este processo com a luta por mudança social mais profunda: “por isto a criação de entidades jurídicas, o Movimento é separado; este é o papel da cooperativa”. Argumenta ainda que existe uma vantagem em se construir casas através da cooperativa de habitação e trabalho, relacionada à quantidade de recursos financeiros necessários para a realização de uma obra com qualidade:

Nós vamos construir um empreendimento com R\$ 13.200,00, 150 unidades [ou 150 unidades a R\$ 13.200,00 cada uma]. Se fizer licitação não vai aparecer nenhuma empresa. Então através da organização do movimento a gente consegue construir empreendimentos muito mais baratos.

Além do aumento da qualidade e do barateamento da obra, Gilberto afirma que o próprio ato de construir casas gera recursos políticos para o Movimento: “aqui em Portão e em Sapiranga tem vereadores eleitos”. Para ele, no entanto, o objetivo da provisão habitacional não é eleitoral:

A principal vantagem é construir casas para pessoas da relação do Movimento. As pessoas que lideram os empreendimentos vão ficar evidenciadas e terão aporte político maior. Além disso, o processo de construir casas ajuda na formação de militantes pelo acréscimo da necessidade de reuniões e da formação em cooperativismo.

O entrevistado reforça a idéia de que os empreendimentos são autogeridos, falando sobre o modo de ação da cooperativa resultante da “concepção de movimento” existente no MNLM:

A forma de envolver as famílias, a participação, o incentivo a interagir com a cooperativa. Cada morador é responsável pelo seu tijolo e pela sua janela e ele sabe que se sumir vai faltar pra ele e pra outro. A cada quadra que começa chamamos todos e esclarecemos direitos e deveres. Tem direito a uma unidade habitacional e o dever de cuidar, acompanhar e zelar pela obra.

Para Gilberto, muitos dos problemas enfrentados inicialmente pela cooperativa aconteceram em função da CEF não repassar corretamente as informações. Para evitar este problema em futuros empreendimentos, conta que a COOPERNOVA credenciou-se como “Correspondente Caixa”, que passa as informações para novos empreendimentos e realiza os procedimentos burocráticos para as famílias. Segundo Gilberto, com isso “não haverá nenhum acréscimo na necessidade de organização”, porque hoje já cumprem este papel junto à Caixa.

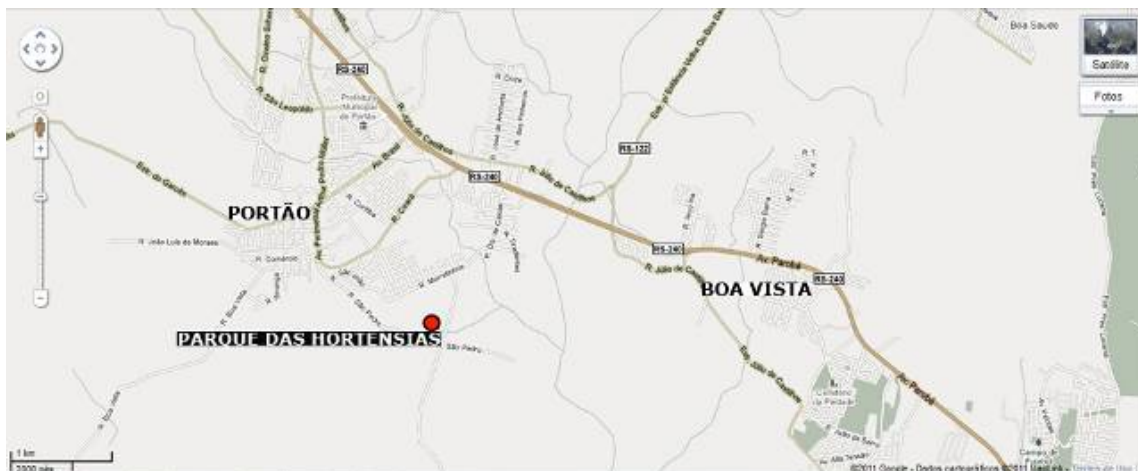
Cada núcleo da COOPERNOVA possui um núcleo de operação. Os integrantes do núcleo são diretamente responsáveis pela execução e entrega da obra finalizada.

#### 2.2.3.2 – O Parque das Hortênsias e seu núcleo de operação

O empreendimento Parque das Hortênsias localiza-se na Região Metropolitana de Porto Alegre, na cidade de Portão (ver Figura nº 7), situando-se a aproximadamente 5 minutos do centro de Portão e a uma hora e meia do centro de Porto Alegre. É constituído de 208 casas, construídas em duas etapas, Parque das Hortênsias I e II: a primeira com 108 casas; a segunda com 100, ainda em processo de conclusão. Na primeira fase cada casa contou com investimento total de 12 mil reais e foi entregue sem piso cerâmico e sem forro. Na segunda as casas custaram 24 mil reais e foram entregues completas, contando com aquecimento solar da água. Segundo Clério, responsável pela execução da obra, o investimento total foi de aproximadamente R\$ 3,6 milhões, mas estão gerenciando diretamente cerca de R\$ 2,5 milhões. O montante está distribuído da seguinte forma: R\$ 300 mil destinados a arquiteto, engenheiro, regularização da casa na prefeitura; entre R\$ 800 mil e R\$ 1 milhão para mão de

obra e o restante para material; R\$ 1,2 milhão foram gastos com o terreno, já urbanizado na ocasião da compra.

**FIGURA Nº 7**  
**LOCALIZAÇÃO DO EMPREENDIMENTO PARQUE DAS HORTÊNSIAS**



Elaborado pelo autor. Imagem base: Google.

**FIGURA Nº 8**  
**PARQUE DAS HORTÊNSIAS: CASAS ORIGINAL E COM INTERVENÇÃO DOS MORADORES**



Foto do autor.

**FIGURA Nº 9**  
**PARQUE DAS HORTÊNSIAS: FASE II**



Foto do autor.

Os principais envolvidos na realização do empreendimento são as lideranças locais do MNLM e os integrantes do COOPERNOVA, núcleo de Portão, todos integrantes do Movimento. Eles podem ser agrupados em organizadores, executores e “beneficiários” do projeto.

João Pedro, uma das lideranças locais, conta que, como entidade, tiveram todas as experiências possíveis em execução de políticas públicas – “resolução 460 em 2005, depois PSH, PCS em 2008” e regularização fundiária, com reforma e construção, por programas

variados, também em 2008. No entanto, neste último empreendimento, de 2008, considera que estão assumindo o papel de poder público, pois estão buscando recursos diretamente em Brasília para reassentar famílias que sofreram uma ação no Ministério Público por estarem ocupando área ambientalmente protegida. O que não conseguiram contemplar com um programa, segundo relata João Pedro, acessaram em outro, para complementar e, assim, construíram casas em todos os bairros da cidade. Diz ainda que a cooperativa sempre tem um ou mais projetos em andamento. Tal trabalho fez com que esta liderança do MNLM, juntamente com Clério, se tornasse referência em habitação na cidade.

João Pedro integrou-se à COOPERNOVA pela necessidade de uma entidade jurídica para viabilizar os projetos que idealizava como liderança do MNLM:

Antes vinha tudo através do poder público, o que limitava e amarrava a ação do movimento. Eles faziam e direcionavam a habitação pra quem julgavam necessitar. Hoje temos a autonomia de executar o empreendimento e encaminhar o processo de seleção.

A necessidade de uma identidade jurídica, segundo João Pedro, surgiu da lei que regulamentou o artigo 37, da Constituição Federal<sup>21</sup>, a qual possibilitou que cooperativas pudessem ter acesso a recursos federais. O objetivo da cooperativa é proporcionar moradia para quem precisa, como processo de resgate da dignidade, “porque muita gente mora de favor ou em sub-habitações”. Segundo João Pedro, “tem muita demanda habitacional em Portão e a COOPERNOVA está cumprindo um papel importante na diminuição do déficit”. O objetivo é a implementação dos programas do governo federal de forma participativa e fazer os beneficiários interagirem com “este processo todo”.

Quanto aos recursos financeiros, a COOPERNOVA mantém-se com dinheiro dos cooperados. Não recebe recursos institucionais para manter sua estrutura e conta apenas com os próprios recursos para o trabalho de organização e execução dos empreendimentos. Possui uma estrutura administrativa bastante consolidada: tem sede alugada com salas independentes para coordenação de projetos, administrativo e atendimento ao público, além de um amplo depósito de material de construção. Uma diferença fundamental deste para os outros casos estudados é que existe alto grau de profissionalização da estrutura, requerida pela necessidade de gestão do grande volume de projetos. Na prática, a cooperativa tem três equipes: uma encarregada da execução dos empreendimentos, outra da administração de empreendimentos em andamento e futuros e outra de atendimento ao público.

---

<sup>21</sup> Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Outra diferença fundamental é que a COOPERNOVA também é uma cooperativa de trabalho e produção. Como cooperativa de trabalho, recebe recursos destinados aos operários nos programas habitacionais que acessam, e realizam o trabalho no canteiro de obras, com remuneração – denomina “mutirão remunerado” o trabalho realizado pelos futuros moradores do empreendimento. Em Portão, está envolvida diretamente, somente com políticas habitacionais e observa diversos critérios para realizar os empreendimentos, tal como a possibilidade que têm de geração de renda para os cooperados. A cooperativa dá ainda grande atenção à questão da infra-estrutura e dos equipamentos urbanos (posto de saúde, igreja, escola, praça, campo de futebol, creche) quando da escolha dos locais dos empreendimentos.

A COOPERNOVA tem Estatuto, que estabelece sua dinâmica de funcionamento, disponibilizado ao autor para consulta. Os núcleos seguem o Estatuto da matriz.

Segundo João Pedro, o processo decisório é “consolidado e cada um sabe o que deve ser feito”. Tudo o que fazem ou vão fazer é comunicado à matriz em Sapiranga, pois envolve o CNPJ da entidade e sua conta bancária. A matriz autoriza a ação e o núcleo opera com autonomia. Cada pessoa do núcleo já sabe como proceder. Os papéis e funções são bem definidos.

Os espaços de rotina da cooperativa são as assembléias, que acontecem sob convocação ou, ordinariamente, a cada 3 meses. Porém, grupos organizados por quadras do loteamento se reúnem mensalmente para tratar de questões da obra, documentação da prefeitura, etc. João Pedro lembra que a prestação de contas dos empreendimentos é feita à CEF e também aos cooperativados, em assembléias regulares.

As assembléias são espaços de decisão sobre as questões organizativas e gerais da obra, porém as que dizem respeito diretamente à obra são decididas por Clério e João Pedro que, na prática cotidiana, coordenam o trabalho do grupo. Nesta estrutura, Clério coordena as obras e João Pedro faz a relação com as famílias. Estes parecem ser legitimados pelo corpo de cooperados para tomar tais decisões e dinamizarem sua execução.

Não há uma rotina fixa de trabalho. Por exemplo, João Pedro, que é vereador e coordenador político de projetos da cooperativa, relata que o máximo de sistematicidade que consegue dar à sua rotina é organizar-se em dois turnos de trabalho: manhã na câmara e tarde outros compromissos. O método de trabalho, por um lado, é estruturado sobre as duas comissões de praxe previstas na normatização do PCS, a Comissão de Acompanhamento da Obra e Comissão Financeira. Porém, como se verificou nos outros empreendimentos, somente algumas pessoas tomaram à frente da execução e as comissões cumprem um papel mais fiscalizador do que executivo.



A diferença, no caso da COOPERNOVA, é que a existência de projetos anteriores e de uma cooperativa previamente organizada gerou um processo de trabalho distinto dos demais casos estudados. A estrutura administrativa não foi consolidada durante o andamento da obra, mas já estava definida e em funcionamento antes do seu início. Para os dirigentes, isto explicaria “o fato de não ter havido nenhum imprevisto na obra”. O seu núcleo de operação, constituído basicamente de João Pedro e Clério, por causa desses antecedentes, já estava consolidado e não foi constituído durante a obra.

João Pedro e Clério contam que a organização do trabalho na obra envolve uma “concepção” que começou no primeiro empreendimento que realizaram, na vila Albino Kern, através da Resolução 460. João Pedro relata que “as pessoas de fora tinham preconceito com a comunidade pobre que tinha bandido, o projeto resgatou eles da exclusão. Tinha muitos catadores, cortadores de mato, como se faz pra gerar emprego e renda? Pra que trazer mão de obra de fora se tem ali?” Diz que resolveram a questão gerando trabalho nas obras de reassentamento para estas pessoas através do “mutirão remunerado”.

Fulano, vai começar tua casa na semana que vem. Tem alguém na família, primo, cunhado, irmão, que é profissional da área de construção? Se tem, manda pra nós. Não necessariamente o proprietário era profissional, mas tinha alguém da relação que precisava trabalhar. O Basílio era um pedreiro meia-colher, como a gente chama. Tinha uma carroça e um cavalo e uma experiência em construção há muito tempo atrás. Ele trabalhou de servente em três unidades, quando chegou na quadra dele ele estava capacitado pra construir minha casa. E foi o que aconteceu. E depois continuou trabalhando com nós.

O principal responsável pela execução do empreendimento foi Clério, coordenando o núcleo de trabalho da COOPERNOVA. Sua rotina de trabalho é totalmente voltada às duas cooperativas em que atua e onde exerce a mesma função. Além disso, conta que também possui uma empresa privada, que acessa e executa obras do Minha Casa Minha Vida, utilizando outra estrutura operacional e recursos não relacionados as cooperativas nas quais atua. Clério é responsável unicamente pelas obras. Procedimentos preliminares, como compra de terreno, elaboração do projeto, organização de beneficiários para acessar o crédito, Estudo de Viabilidade Urbanística, etc., ficaram sob a responsabilidade da liderança local, João Pedro.

Clério conta ainda que, em média, havia quarenta pessoas envolvidas com o canteiro de obras, entre elas, o mestre de obras, os pedreiros, os serventes de pedreiro, os apontadores (responsáveis pelo controle de entrada e saída de material de construção) e o pessoal de escritório. Segundo o entrevistado, o apontador recebe e controla a liberação do material para cada unidade habitacional através de uma planilha: três janelas, duas portas, 3.500 tijolos, 55

sacos de cimento, etc. Esta pessoa também é responsável pela liberação do material para o pedreiro. O pedreiro recebe rigorosamente o que está apontado para cada unidade. O mestre acompanha a qualidade da execução.

Uma pessoa trabalha no escritório e faz todas as compras, que envolvem pedidos diários de material de construção, desde que estejam especificados no memorial descritivo da obra. Os critérios para compra são beneficiar as empresas locais, o mais barato casado com a qualidade do material.

Segundo Clério, a integração do morador à força de trabalho de construção se dá na seguinte dinâmica: o trabalhador procura a cooperativa, a cooperativa encaminha para o mestre da obra. Existem cerca de quinze pedreiros com suas equipes e os trabalhadores se colocam à disposição do mestre de obras, que os encaminha para uma das equipes. Os trabalhadores recebem pagamento quinzenal e são descontados quando não comparecem ao trabalho. Ele relata, ainda, que a cooperativa nunca sofreu causas trabalhistas e nunca teve qualquer tipo de problema com os trabalhadores, pois sempre “conversam muito bem com os novos integrantes e deixam claro o que é o trabalho cooperativado”. A cooperativa preocupa-se em empregar força de trabalho local, especialmente pessoas que já estão envolvidas no processo de viabilização do empreendimento. Para Clério, esta maneira de proceder (incluir os beneficiários da obra na execução), além de gerar trabalho e renda, aumenta a auto-estima do cooperativado o aproxima do Movimento visando seu engajamento como militante. Segundo João Pedro, este tipo de relação é a essência do cooperativismo, cuja viabilização dá mais trabalho do que num empreendimento comum, mas é educativo.

Além destes procedimentos, outras questões sobre as obras surgidas nas entrevistas. Por exemplo, a COOPERNOVA exige a comprovação de domicílio eleitoral para aceitar um novo beneficiário, por terem sido acusados pelo “engenheiro da prefeitura” de estarem “atraindo pobres para o município”, isto é, estarem cadastrando pessoas de outros municípios para receberem casas em Portão.

João Pedro e Clério consideram como principais parceiros na viabilização de um empreendimento, os proprietários de terra, que geralmente são contatos através de uma imobiliária; a prefeitura, “que tem que dar o aval para tudo acontecer e até mudar o regime urbanístico de uma área”; e a CEF, que é o agente financeiro.

## **CAPÍTULO 3**

### **A AÇÃO POLÍTICA NOS EMPREENDIMENTOS**

Neste capítulo, abordaremos de forma sistemática as informações obtidas através das entrevistas. Para isto, inicialmente organizamos as ações descritas segundo os critérios da recorrência e da particularidade. A seguir, interpretando estas ações, identificaremos os repertórios de ação criados pelos movimentos na execução do Programa Crédito Solidário. Por fim, analisaremos a sistematização dos dados à luz das principais questões desenvolvidas no quadro teórico deste trabalho.

#### **3.1 – Ação modular**

No capítulo anterior descrevemos os modos e as rotinas de ação praticadas em três empreendimentos habitacionais, vinculados a organizações sociais de abrangência nacional – CMP, CONAM e MNLM. Mas, como podemos transformar as regularidades dos modos de ação em um repertório comum aos movimentos nacionais que atuam na RMPA? A partir do conceito de ação modular propomos um nível intermediário de análise, situado entre o diagnóstico das regularidades e os repertórios destas organizações.

Como definiu Tarrow (2009), a ação modular é uma forma de ação que possui vantagens estratégicas conhecidas pelas organizações sociais: pode ser utilizada com propósitos diversos, pode unir pessoas com objetivos diferentes e ser difundida para vários tipos de confronto (ou mesmo para a cooperação) com autoridades.

A pesquisa de campo nos mostrou que alguns modos de ação se repetem em todos os núcleos de operação, independente da organização ou movimento aos quais se vinculam – enquanto que outros são específicos a cada uma delas. Diante da grande quantidade de

informações referentes aos empreendimentos estudados, optamos por organizar as mais importantes em duas categorias: i) as *recorrências*, buscando compreender quais modos de ação estiveram presentes em todos os casos, para formar uma base comum e generalizável; ii) as *particularidades*, reunindo as características específicas ou “não generalizáveis” de cada caso estudado, isto é, que não encontram paralelo na ação dos diferentes grupos. Nosso foco são as *recorrências*; mas a identificação das particularidades dos modos de ação é importante justamente para balizar nossa percepção quanto à maior ou menor relevância das recorrências e, por conseqüência, sustentar a construção de nossas análises e conclusões.

### 3.1.1 – Recorrências

As principais recorrências referentes aos núcleos de operação dos empreendimentos se relacionam aos seguintes aspectos:

- i) objetivos;
- ii) sobreposição ao papel do Estado;
- iii) estabilidade financeira das lideranças;
- iv) trabalho administrativo e de construção viabilizados financeiramente;
- v) conexão do empreendimento com a organização social de origem;
- vi) método e procedimentos de trabalho; e
- vii) método de decisão.

Em todos os casos, aparece como objetivo principal e imediato do núcleo de operação, a construção das casas. Como objetivos de longo prazo, transpondo a abrangência do desafio de “construir casas” para a “produção habitacional autogestionária” através da reinterpretção das ações realizada por lideranças dos movimentos, todos, de um modo geral, buscam a “transformação social” através do associativismo e da solidariedade na produção.

Todos os núcleos de operação definem o papel que desempenham na organização dos empreendimentos como “uma sobreposição ao papel do Estado”. Tradicionalmente, o Estado é responsável pela execução de políticas de regularização fundiária, realocação de moradores de áreas de risco e provisão habitacional para os pobres. Porém, a interdependência gerada na execução do PCS, entre o Estado e entidades ligadas a movimentos, faz com que algumas destas ações passem a ser realizadas pelas organizações. Esta “sobreposição de papéis” estaria gerando um acréscimo de demanda organizativa, como relatado explicitamente nos casos ligados à CMP e à CONAM.

O acréscimo de demandas organizativas teria conseqüências como a necessidade de viabilização financeira de algumas pessoas e a criação de uma estrutura administrativa, mesmo que informal, ligada à organização social. No caso do MNLM, este acréscimo parece uma questão bem resolvida internamente pela presença da cooperativa de trabalho, produção e habitação (COOPERNOVA), não constituindo um problema, tal como se apresenta nos outros dois casos.

Constata-se um alto grau de importância dada à estabilidade financeira individual das pessoas responsáveis pelo empreendimento na formação dos núcleos de operação. Apesar da maioria dos organizadores dos empreendimentos serem militantes em suas organizações de origem, podem ser considerados “destacados” da organização e “viabilizados” para executar a política pública por recursos financeiros individuais, isto é, que não são provenientes nem das organizações, nem da política operada. Em todos os casos, as lideranças dos empreendimentos são pessoas que ocupam cargos políticos ou possuem empregos estáveis, de tal forma que têm flexibilidade de horários para agir fora do ambiente laboral.

A estrutura administrativa da entidade organizadora do empreendimento exige trabalho “em tempo integral” de algumas pessoas – trabalho que, na maioria das vezes, é remunerado. No caso do Parque das Hortênsias (MNLM) e do Vivendas São Thomé (CMP), a remuneração e a conseqüente dedicação em tempo integral de algumas pessoas para o trabalho ocorre através da estrutura administrativa da cooperativa, que funciona com recursos financeiros da mensalidade paga pelos cooperados. No caso do empreendimento Porto Verde (CONAM), a organização e gestão do empreendimento se deu com recursos dos próprios organizadores, pois a UAMA não possui estrutura administrativa. No entanto, a regularidade da viabilização individual para o trabalho de organização se aplica também a este caso: entre os principais organizadores, um assumiu o papel de liderança política porque era aposentado e dispunha de tempo integral; outro trabalhava como agente imobiliário e possuía flexibilidade de horários, podendo se dedicar integralmente a organização e gestão do empreendimento.

Além do trabalho administrativo, o trabalho relativo à execução da obra é rotineiramente remunerado. A remuneração do trabalho administrativo conta com recursos da organização e/ou individuais dos organizadores. A execução da obra utiliza recursos do Programa: os encarregados dessa tarefa são as pessoas “viabilizadas”, remunerados diretamente com recursos do Programa através das estruturas de gestão dos empreendimentos criadas pelos núcleos de operação.

Todos os entrevistados, organizadores e executores dos empreendimentos estudados, têm algum grau de envolvimento com suas organizações de origem. Todos os organizadores

se relacionam com suas organizações de maneira mais ou menos orgânica. No caso do empreendimento Porto Verde, Gilberto Peroni, um dos responsáveis pelo empreendimento, é coordenador da UAMA e está organicamente integrado às atividades da FEGAM e da CONAM; outro, Osmar, foi membro da coordenação da UAMA e participa do movimento comunitário de base. Esta relação de organicidade repete-se no empreendimento Parque das Hortênsias, no qual organizador e executor integram a COOPERNOVA no seu núcleo de Portão, cooperativa fundada por integrantes MNLM como “braço jurídico” do Movimento. Tanto no caso do empreendimento Porto Verde (CONAM/UAMA) quanto no caso do Parque das Hortênsias (MNLM/COOPERNOVA), a vinculação é direta, pois os organizadores dos empreendimentos participam organicamente e mantêm responsabilidades na estrutura das organizações sociais de origem.

No caso do empreendimento Vivendas São Thomé, entretanto, a principal liderança do núcleo de operação, responsável pela obra relacionada a quatro cooperativas (COOHRREIOS, COHAGIG, COHATERRA e COOPHABOM), possui apenas uma história de participação em espaços institucionais (como no Orçamento Participativo) em comum com os militantes da organização social de origem. A influência mais direta da CMP neste empreendimento deu-se no início, quando uma de suas lideranças sugeriu que realizassem a obra em conjunto com outras cooperativas habitacionais. A relação do principal organizador com a CMP é muito frágil – testemunho disso é que este organizar somente assume tal relação, e de maneira reticente, quando interrogado diretamente sobre o tema. Já a relação que estabelece com o “movimento cooperativista” – ao qual se vinculou na constituição de uma rede de troca de saberes sobre rotinas de empreendimentos habitacionais – parece mais consistente.

Os executores dos empreendimentos, diretamente responsáveis pela construção das casas e organização do canteiro de obras, também mantêm vínculos com suas organizações de origem e identificam-se como militantes.

No caso do MNLM, a COOPERNOVA – uma estrutura criada pelo Movimento, inicialmente com a função de cooperativa de trabalho e produção – foi responsável pela construção das casas e, tanto o presidente da matriz, localizada na cidade de Sapiranga, como a liderança do núcleo de Portão, estão plenamente integrados à organização.

No caso do empreendimento Porto Verde (CONAM/UAMA), o construtor participava do governo municipal, onde atuava em questões relacionadas à habitação, tendo assumido a organização do canteiro mobilizado mais por questões políticas do que por possibilidade de ganhos financeiros, embora considerando sua ação nos empreendimentos como um meio de viabilidade financeira.

No caso do Vivendas São Thomé (CMP/COOHRREIOS, COHAGIG, COHATERRA e COOPHABOM), o construtor havia sido organizador do empreendimento Porto Verde (CONAM/UAMA), identificava-se com o “movimento cooperativista” e estava diretamente ligado ao movimento comunitário de base. Percebeu, no envolvimento com a construção, uma possibilidade de “ganhar a vida na militância”.

Quanto ao método de trabalho dos núcleos de operação, ele consiste, na sua fase inicial, na organização do empreendimento pela liderança, contando com apoio de técnicos e políticos, com a colaboração de proprietários de terra e de técnicos da CEF.

A organização e execução de um empreendimento requerem a adoção de procedimentos que, do ponto de vista dos integrantes do núcleo de operação, não sofrem muita variação. Antes de iniciar o empreendimento e de acessar o financiamento, os núcleos de operação precisam realizar uma série de ações e atender diversas exigências legais: i) encontrar terreno disponível; ii) definir o número de beneficiários e realizar processo seletivo; iii) viabilizar o projeto arquitetônico e urbanístico e planejar a obra (o que as vezes inclui *lobby* ou parceria com políticos e proprietários para mudar legislação de glebas ou terrenos já urbanizados); iv) aprovar o projeto na prefeitura.

Para iniciar a organização de um empreendimento, as lideranças devem procurar um proprietário de terra e assinar um acordo de compra e venda, registrado em cartório, porém rescindível por qualquer uma das partes. De posse deste documento, contatam um técnico habilitado (arquiteto e urbanista ou engenheiro) para a elaboração do projeto, que será embasado em índices, entre outros elementos construtivos e ambientais, determinados por leis municipais, estaduais e federais. Ao propor as tipologias residenciais, além destas determinantes, o técnico levará em conta o sistema de águas pluviais, esgotamento, rede elétrica, espaços públicos e comunitários.

Este conjunto de ações resulta na proposição de um estudo preliminar (ou de viabilidade) que será submetido à aprovação dos órgãos municipais. A vinculação a uma organização de abrangência nacional cumpre um papel no sentido de dar credibilidade ao empreendimento na sua etapa inicial, pois existem muitos riscos e incertezas envolvidos na operação. O trabalho do técnico será pago com recursos do Programa, o que significa que sua remuneração está atrelada à concessão do financiamento. Isto cria certa relação de dependência da entidade organizadora frente ao técnico, que as entidades tentam superar através de sua legitimidade política: o técnico é contatado por meio da organização social de origem. Não existem garantias de remuneração, mas a possibilidade de parceria com uma

organização social nacional geralmente o convence da importância do trabalho. A negociação é feita pela liderança do empreendimento.

Os procedimentos realizados antes da seleção dos beneficiários são tarefa exclusiva dos núcleos de operação e, de modo especial, das lideranças que integram esses núcleos – os organizadores do empreendimento.

Apenas com o projeto aprovado é possível saber precisamente qual o número de unidades habitacionais terá o empreendimento – e somente a partir desse momento é possível efetivar a seleção dos beneficiários. Geralmente as entidades organizam um cadastro de possíveis interessados antes do início da organização do empreendimento; nesta etapa, ter uma estrutura administrativa é fundamental para facilitar o trabalho das lideranças.

Com o estudo arquitetônico-urbanístico aprovado e com a seleção dos beneficiários se garantem a viabilidade técnica e financeira do empreendimento – lembre-se que o agente financeiro demanda a relação dos beneficiários como garantia para a “segurança” da aplicação – os beneficiários entregam à CEF os documentos necessários à concessão do financiamento individual e firmam o compromisso de receber uma unidade habitacional da entidade.

Depois de acessar o financiamento, inicia-se a execução da obra pelo construtor, o que envolve: i) a organização do canteiro de obras e a contratação dos trabalhadores; ii) a administração do trabalho no canteiro de obras; iii) a realização de pagamento semanais ou quinzenais aos operários; iv) a compra de materiais de construção; v) o controle de entrada e saída de materiais de construção.

No andamento da obra, a CEF fiscaliza sua execução ao final de cada etapa e, após este ato, libera ou não novos recursos. A Comissão de Acompanhamento de Obras (CAO) controla a qualidade e a Comissão de Representantes (CRE) ou financeira organiza a prestação de contas de cada etapa. Os principais responsáveis nesta etapa são os construtores, que contam com a solidariedade das lideranças e, como no caso do MNLM, dos futuros moradores, para resolver problemas logísticos e políticos decorrentes ou ligados à sua ação, assim como no processo de obtenção do “habite-se” no final da obra.

As comissões de Acompanhamento de Obras e de Representantes, em todos os casos estudados, não têm função diretamente executiva, mas somente de fiscalização. No caso do Vivendas São Thomé, empreendimento que envolve quatro cooperativas, cada uma delas tinha pelo menos uma representação em cada comissão. Nos outros casos, alguns cooperados assumiam estas funções. É importante ressaltar que estas comissões tiveram um papel importante ao final de cada etapa (fundação, alvenaria, telhado, acabamentos, etc.): o de fiscalizar e legitimar o trabalho das pessoas viabilizadas para realizar o empreendimento.



Portanto, pode-se atribuir a estas comissões parte da legitimação, frente às organizações de origem, que os integrantes do núcleo de operação adquirem no cotidiano da obra.

Como a rotina do empreendimento requisitava diariamente estas pessoas, e como as comissões não tinham recursos financeiros e tempo para acompanhar o trabalho, ajustava-se este descompasso nas assembléias, o principal espaço de tomada de decisão coletiva. O método de trabalho relativo à produção, no entanto, consiste na execução do planejamento físico-financeiro da obra, trabalho feito por técnicos e agenciado pelas lideranças; procedimento que resulta das exigências normativas do PCS. Entretanto, ressalte-se que a execução da obra não depende da ação desses técnicos, externos aos núcleos de operação, mas da iniciativa dos integrantes dos núcleos.

Quanto aos métodos de tomada de decisão, existem pelo menos dois procedimentos recorrentes. O primeiro são as assembléias, nas quais os responsáveis pela obra expõem os resultados dos trabalhos, fazem prestação de contas e, juntamente com os beneficiários, fazem encaminhamentos sobre procedimentos diversos relativos ao empreendimento. O segundo procedimento, comandado pela rotina da obra, consiste na tomada de decisões sem mediações sobre questões como quem contratar, como realizar o pagamento, onde e qual material comprar, entre outros. Estas decisões geralmente são tomadas pelos integrantes do núcleo de operação, sem consulta aos cooperativados, procedimento justificado pela necessidade de imprimir um ritmo forte ao trabalho de construção, o que nem sempre acontece.

### 3.1.2 – Particularidades

As principais particularidades observadas referem-se aos seguintes aspectos: i) fonte de recursos e sobreposição de funções; ii) estrutura de comunicação; e, iii) ambigüidade da utilização da cooperativa como “método de organização” em face da atuação da organização como “movimento cooperativista”.

A viabilização financeira individual dos organizadores dos empreendimentos é sempre considerada imprescindível; entretanto, envolve algumas particularidades.

No caso do empreendimento Parque das Hortênsias (MNLM), a COOPERNOVA tinha “dupla fonte” de recursos, pois, de uma parte, era responsável pela organização e execução do empreendimento e mantinha uma estrutura administrativa com recursos da cooperativa e, de outra parte, remunerava o trabalho de construção com recursos do Programa. Esta cooperativa é a que possui a estrutura administrativa mais desenvolvida, dividida em setores com espaços físicos exclusivos para cada setor.

O organizador do empreendimento Porto Verde (CONAM), foi o construtor nas obras da CMP (COOHRREIOS, COHAGIG, COHATERRA, COOPHABOM). Nesse último caso, porém, não tinha responsabilidade direta na organização do empreendimento, atuando apenas como construtor. Entretanto, apesar de não assumir formalmente tal responsabilidade, não se furtou a ajudar com o que havia aprendido na sua atuação comunitária e cooperativista e, na prática, foi muito importante na organização do empreendimento Vivendas São Thomé.

Quanto ao aspecto da comunicação, no caso do Vivendas São Thomé criou-se uma ferramenta que chamou nossa atenção. Mantida pelo próprio organizador do empreendimento, ela permitia a participação dos cooperados através da manifestação de opinião sobre o trabalho do núcleo de operação. Consiste num site na internet, onde estão listados os empreendimentos da COOHRREIOS, reunindo fotos e notícias relacionadas, disponibilizando uma ferramenta tipo *chat*, através da qual, segundo o entrevistado, “o pessoal [cooperados e outros] desce o pau na cooperativa”.

No aspecto do envolvimento dos moradores na construção das casas, o Parque das Hortênsias se diferencia de todos os outros empreendimentos ao se relacionar a uma “diretriz” do MNLM. Segundo Gilberto Pena, presidente da COOPERNOVA, a principal necessidade, antes mesmo da moradia, é emprego e renda para os militantes do Movimento e pessoas de sua relação. Pensando nisso, o MNLM incentiva os militantes a trabalharem na construção civil. Nos empreendimentos organizados por militantes ligados à CMP e à CONAM, a maior parte dos beneficiários tem uma fonte de renda bem determinada e horários de trabalho que não permitem que trabalhem na construção das casas – são trabalhadores formais; já no empreendimento ligado ao MNLM, há maior presença de trabalhadores “autônomos”.

As cooperativas são utilizadas como “uma ferramenta”, em certas ocasiões, e “como um movimento”, em outras. Contata-se aí uma forte ambigüidade. Existiria um “estrito” relacionamento entre cooperativismo e as organizações sociais nacionais que lutam por moradia, segundo Espírito Santo, liderança do Fórum de Cooperativas de Porto Alegre. Mas a institucionalidade e as organizações reconheceriam as cooperativas somente como entidades empresariais em espaços políticos importantes, como o COMHATAB, por exemplo. No caso do empreendimento Parque das Hortênsias, os integrantes do MNLM como os da COOPERNOVA fazem questão de sublinhar que a cooperativa é apenas uma “ferramenta”. A atuação política se daria de outra forma, através do Movimento. Nesse caso, não se reconhece o cooperativismo como “movimento”, e por isso não se estabelecem laços com outras cooperativas ou com redes de troca de saberes nessa área.

No caso do Vivendas São Thomé, quatro cooperativas atuam em conjunto, apoiadas por uma rede de saberes assentada mais no “movimento cooperativista” do que nos frágeis vínculos existentes entre o empreendimento e a CMP. A CMP, ao contrário do MNLM, não é um movimento homogêneo do ponto de vista político, mas uma “central de movimentos”. O movimento cooperativista coexiste com outros e apenas relaciona-se com esta “central”, que busca justamente prover meios para que cooperativas se organizem de forma eficiente.

O empreendimento Porto Verde, vinculado à CONAM, não reconhece a rede de cooperativas como um “movimento cooperativista”, mas relaciona-se a este grupo em busca de maior eficiência no empreendimento, valendo-se dos saberes acumulados pela rede. Esta condição foi particularmente importante nos empreendimentos da UAMA, principalmente porque a entidade não consolidou uma estrutura administrativa, como se verificou em outros casos analisados. Segundo apontou Osmar, em entrevista, sem o aporte de pessoas vinculadas ao cooperativismo, ele jamais teria conseguido concluir a obra.

Este estreitamento de relações parece decorrência de um modo de ação voltado mais à cooperação do que ao confronto. As cooperativas têm atuação muito próxima de uma empresa e necessitam eficiência e domínio de procedimentos – administrativos e contábeis e até mesmo diretamente relacionados à construção civil, no caso das cooperativas de trabalho e produção. Mas as cooperativas não eliminam o confronto do seu cotidiano. Ao mesmo tempo em que existem estas relações de cooperação, a rede de cooperativas, reunida como movimento cooperativista, vale-se das organizações sociais nacionais, como a CONAM e CMP, para participar de espaços como o FNRU ou o ConCidades, nos quais não tem representação oficial. Há pessoas que atuam nos dois espaços simultaneamente e tornam possível esta relação de colaboração – a rotina normalmente afastaria os dois tipos de organizações, umas voltadas à cooperação e outras ao confronto – ao dar importância à “solidariedade” ou ao valorizar a própria idéia de cooperação.

### **3.2 – Os repertórios dos núcleos de operação**

Como vimos no capítulo primeiro, segundo Sidney Tarrow (2009), um repertório de ação é um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e executadas através de um processo relativamente deliberado de escolha. Os repertórios são os principais meios pelos quais os movimentos transformam oportunidades externas em recursos de ação,

empregando formas socialmente compartilhadas de atuação. São elementos dos repertórios, simultaneamente, as habilidades dos integrantes da população e suas formas culturais.

Atribuir os repertórios de ação aos movimentos atuantes na Região Metropolitana de Porto Alegre significa, portanto, trabalhar sobre as regularidades de atuação. Vimos que as principais recorrências se dão nos seguintes aspectos: i) objetivos; ii) sobreposição ao papel do Estado; iii) estabilidade financeira das lideranças; iv) exigência de trabalho administrativo e de construção viabilizados financeiramente; v) conexão do empreendimento com a organização social de origem; vi) método e procedimentos de trabalho e; vii) método de decisão.

Para atribuir os repertórios de ação comum aos grupos, reagrupamos as principais regularidades em três tipos. Podemos dizer que estas regularidades ocorrem nos aspectos relativos à: i) ação das lideranças frente aos condicionantes do Programa; ii) ação das lideranças frente aos organização social de origem; e, iii) ação dos construtores frente à prática da construção.

### 3.2.1 – Repertório relativo aos condicionantes do Programa

O primeiro conjunto de informações diz respeito ao repertório de ação das lideranças dos empreendimentos e está ligado à relação destas com as exigências feitas pelo PCS e com as possibilidades reais de tomada de decisão sobre o empreendimento.

Entendemos que os movimentos interferiram na criação do Programa indiretamente, no Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social (CCFDS), através dos representantes do Ministério das Cidades neste conselho. O ator responsável pela formatação do PCS foi, portanto, o agente operador (CEF – que também exerceu a função de agente financeiro).

Resultado da formatação, o Programa exigiu o envolvimento dos organizadores com uma série de atividades sobre as quais não tinham qualquer poder de decisão, condicionadas por aspectos financeiros e legais da produção e determinadas pelo agente operador e financeiro. Se a CEF não determina como deve ser a gestão do empreendimento faz exigências que implicam em considerável demanda de gestão. As exigências iniciais são, basicamente, a apresentação de um projeto pré-formatado e aprovado nos órgãos municipais responsáveis e a pré-seleção dos beneficiários através do critério da faixa de renda. Estas obrigações estão relacionadas a garantias de viabilidade financeira e legal do empreendimento e de retorno econômico do agente financeiro: primeiro, a execução do empreendimento

deverá ser economicamente viável através de determinantes do mercado e, segundo, deve cumprir todas as normas legais e urbanísticas previstas pelo poder público.

O atendimento das exigências do PCS, portanto, vincula o trabalho relativo à organização do empreendimento à gestão de fatores “externos”, como mercado de terras e de trabalho, disponibilidade de assistência técnica, burocracias locais.

Em decorrência da vinculação externa, os primeiros passos dos organizadores se dão a partir destes determinantes externos aos movimentos, pois estes não têm poder de interferir diretamente nas obrigações determinadas pela CEF, nem podem modificá-las em um caso específico que peça tal mudança – devem simplesmente cumpri-las. Qualquer mudança neste sentido envolve um longo processo contencioso que envolve tanto a CEF e os movimentos, como o governo.

Tais exigências constituem uma espécie de *checklist* que orienta todos os passos e procedimentos relativos à organização e gestão do empreendimento. Os organizadores são responsáveis por ações fundamentais para a viabilização do empreendimento e têm total autonomia decisória para desenvolvê-las a partir dos determinantes iniciais. As ações consistem, basicamente, em convencer o proprietário da terra a vendê-la e negociar o preço, encontrar um técnico que realize o projeto sob risco, eventualmente encontrar parceiros nos espaços de representação política municipal para viabilizar alguma mudança de legislação urbanística, negociar recursos financeiros com o poder público local visando à provisão de infra-estrutura, e encontrar uma empresa ou cooperativa de trabalho para realizar a obra.

Apesar da autonomia decisória, sua ação está condicionada tanto por exigências prévias relativas ao Programa quanto por agentes externos. Estas condições relacionam a viabilização da obra à negociação entre os organizadores e outros atores, como técnicos e proprietários de terra; governos, através da normatização urbanística; e os bancos – a CEF, no caso, que normatiza os termos do financiamento e faz a relação na “ponta” do processo de concessão do financiamento. É possível decidir com quem negociar e os termos da negociação, desde que atendam às conveniências de todos os envolvidos. O processo de tomada de decisão está condicionado, portanto, à colaboração com agentes que, em outras situações, eventualmente seriam opositores das organizações sociais que deram origem ao empreendimento.

Fica evidente pela presença de tal *checklist* que, apesar de nas primeiras experiências, as entidades terem de aprender sobre o Programa e criar procedimentos próprios para atender às suas exigências, depois de compreendidos e/ou criados os procedimentos de organização de um empreendimento, as lideranças passaram a reproduzi-los com pequenas variações. Além

disso, depois de um determinado núcleo ter procedido de certa forma, os outros passam a copiá-lo, também com pequenas variações. Portanto encontramos formas de ação que devem, antes de tudo, ser aprendidas e reproduzidas.

Neste sentido, o PCS interferiu fortemente na maneira de proceder que se tornou característica dos núcleos, tanto no caso de estarem sob influência política direta do movimento, como no caso de possuírem características de atuação em rede. Portanto, o PCS, pelo menos até certo ponto, condiciona a autonomia decisória dos organizadores do empreendimento a um aprendizado de procedimentos, fato que revela parte dos condicionantes da tomada de decisão. A tomada de decisão não depende unicamente do debate, das diretrizes ou da conjuntura política existente nos movimentos ou nos núcleos de operação envolvidos, mas, principalmente, da capacidade de administração e gestão de demandas do Programa pelas lideranças.

Os condicionantes externos exigem que as lideranças, num primeiro momento, estabeleçam procedimentos e acomodem o modo de ação à cooperação com os vários setores, forçando-os a abandonar definitiva ou temporariamente o confronto. Dependendo da habilidade das lideranças de criar procedimentos, sistematizá-los e documentá-los, estes procedimentos se tornam um condicionante externo do modo de ação de outros núcleos.

Quanto mais eficientes se tornam os organizadores, melhor mediam os conflitos e reduzem o papel do confronto interno na organização do empreendimento e com outros movimentos. Este modo de proceder tende a moldar a ação dos núcleos aos condicionantes externos, pois o confronto, modo original da ação que os liga aos movimentos, precisa ser pelo menos temporariamente substituído pela cooperação em busca de resultados concretos.

O repertório de ação, neste caso, se desenvolve sobre o condicionamento da capacidade de tomada de decisão coletiva pela incorporação de determinantes externos ao debate que gerou a ação, que passou a ser negociada pelas lideranças com setores do mercado e do Estado em busca de benefícios concretos para pessoas envolvidas com a organização social.

Podemos definir como repertório do núcleo de operação, justamente, esta cooperação com opositores através da negociação com o mercado e com o Estado em busca de vantagens concretas. Esta colaboração exige dos núcleos de operação uma aprendizagem específica de procedimentos relativos à organização do empreendimento habitacional, que tem influência direta na constituição do seu modo de ação.

### 3.2.2 – Repertório relativo ao movimento social de origem

O segundo conjunto de informações diz respeito à modularidade de ação das lideranças, relacionando o núcleo de operação com o movimento. A sistematização de “regularidades” revela que o modo de ação dos núcleos de operação é muito distinto do modo de ação dos movimentos sociais aos quais se vinculam.

Os movimentos tendem a empreender ações sobre questões que envolvem conflitos sociais e priorizam as pautas políticas contenciosas. Estas ações manifestam-se concretamente na ocupação de espaços estratégicos de contestação e na criação de novos espaços, utilizados para ampliar o confronto para outros campos e grupos sociais e fortalecer a mobilização. Também se manifestam na qualificação política e técnica de seus militantes (e, não raramente, do “público em geral”) para atuar nos espaços de representação e debate que ocupam ou planejam ocupar.

Os núcleos de operação dos empreendimentos, por outro lado, agem de forma instrumental e estratégica para os movimentos, forma de ação que caracterizamos como operativa e não contenciosa, pois reduz o papel do confronto. Embora não exclua o conflito totalmente, tal forma de ação prioriza, quase exclusivamente, a organização do empreendimento e sua viabilização física e financeira.

Os núcleos de operação estabelecem dois níveis de relação na execução do Programa: com os movimentos e com os beneficiários do Programa.

As negociações são os principais espaços de decisão nos quais os núcleos de operação representam os movimentos. Envolvem diretamente questões de ordem econômica e legal, fundamentais para a viabilização do empreendimento.

A partir da consolidação deste espaço como rotina, a relação entre movimento e núcleo de operação pode ser orgânica ou frágil. Os principais responsáveis pela organicidade ou fragilidade da relação são as lideranças dos empreendimentos e esta relação depende da sua ação individual. Caso estejam operando sob um controle mais estreito do movimento, como no caso do MNLM, a ação os torna mais orgânicos. Se estiverem operando em rede com outros empreendimentos, como no caso ligado à CMP, sua ação torna esta conexão mais frágil, pois privilegia a rede, ou desloca sua ação para outros espaços, como o movimento cooperativista, nos casos que estudamos.

Nos casos em que os movimentos exercem controle político sobre os empreendimentos, este controle é mediado pelas lideranças dos empreendimentos. Apesar da organicidade, a partir do momento em que os organizadores passam a gerir grandes volumes

de recursos financeiros, os empreendimentos não estão sob controle das organizações, pois não dependem mais da realização de pequenas atividades de formação e capacitação empreendidas por elas.

No caso do MNLM, apesar da organicidade das lideranças, o movimento tem influência branda na tomada de decisão resultante das negociações. Neste caso o problema é mediado com uma tentativa de controle político vertical do movimento sobre o empreendimento. Adere à rotina dos organizadores uma consciência de que as decisões sobre o empreendimento são políticas e, quando possível, são tomadas juntamente dos integrantes do movimento nas assembleias. Este também é o caso da CONAM, com menor intensidade.

Por outro lado, a ligação frágil com o movimento significa que ele está ausente das negociações. Elas são realizadas da maneira mais vantajosa para as partes e não tem maiores resultados políticos para o movimento de origem. Este é o caso do Vivendas São Thomé, ligado à CMP. O principal responsável pela organização deste empreendimento, até o término da pesquisa, dava palestras regulares em todo o Brasil sobre como organizá-los, convidado por cooperativas e movimentos. No entanto não respondia em qualquer nível à CMP. Em casos como este, freqüentes no movimento cooperativista, o principal recurso político gerado pelo empreendimento é a própria ação em rede das lideranças, através da qual compartilham conhecimentos relativos à organização e, por vezes, à execução de empreendimentos.

A execução eficiente da política pública, portanto, gera recursos políticos para os organizadores dos empreendimentos. As negociações terão conseqüências na posição política ocupada pelos organizadores do empreendimento no movimento ou na sua rede de relações. Alguns organizadores passam a entender os empreendimentos habitacionais como seu modo de ação política dentro do movimento. De fato, quando as negociações são desenvolvidas com habilidade, compõem importante recurso de legitimação política das lideranças de empreendimentos dentro de movimentos.

No caso do MNLM, a execução de empreendimentos tornou o organizador uma liderança municipal e cumpriu papel importante na sua eleição como vereador. Isto gerou recursos de ação para o MNLM em nível local, seja pela apropriação de conhecimento relativo às políticas públicas, seja porque, a partir de então, o movimento teria um representante eleito com poder de propor diretamente políticas de seu interesse dentro da Câmara de Vereadores.

Por outro lado, alguns organizadores acabam por encontrar os condicionantes para formar uma base política própria, fragilmente ligada ou desligada do movimento original, como no caso ligado à CMP. Tanto no caso da CONAM como no caso ligado à CMP, a



organização dos empreendimentos projetou as lideranças na rede de troca de conhecimentos do movimento cooperativista, através do qual passaram a se identificar, predominantemente.

Além disso, as rotinas de trabalho dos movimentos e dos empreendimentos são distintas. Tais diferenças decorrem das exigências de executar o Programa, isto é, do volume e da especificidade dos problemas que o núcleo de operação necessita resolver. Por este motivo constatamos, em todos os casos, um distanciamento político entre núcleos de operação e suas organizações de origem, causado pelas diferenças relativas aos seus modos de ação.

A forma de ação dos organizadores tende a se convencionalizar e o confronto político passa a ser um complemento não fundamental. Tendo em conta que as organizações sociais têm a contestação política como modo de ação que as caracteriza, podemos afirmar que ocorre, em todos os casos, um notável descolamento político da ação das lideranças de empreendimentos em relação às ações executadas pelos movimentos.

Além dos determinantes a que nos referimos anteriormente, o tipo de ação desenvolvida pelos núcleos de operação é potencializado pelo contato com um grande número de pessoas de diferentes procedências e orientações políticas, decorrente do trato com o público beneficiário da política em diversos espaços, tais como as assembléias e o canteiro de obras, além das pessoas envolvidas nas negociações a que nos referimos anteriormente.

No que diz respeito à relação entre núcleos de operação e beneficiários, os últimos têm uma função chave nos resultados da política, pois a maior parte da ação do núcleo de operação tem estes atores como alvo. Eles têm dupla função: através dele, o núcleo acessa o financiamento e, resultado da ação, pode reforçar o engajamento – ou, caso não façam parte da organização, passar a constituir sua base política. Cumprem, portanto, um papel fundamental na conexão entre os resultados materiais e políticos da ação, tanto dos núcleos de operação quanto dos movimentos.

As lideranças de empreendimento têm papel fundamental como mediadores entre beneficiários e movimentos, tendo grande influência no engajamento dos beneficiários. Caso a mediação ocorra de forma eficaz, cria laços que ativam ou produzem disposições para a militância através de um alinhamento identitário.

Para os movimentos, o resultado do empreendimento é mais interessante quanto mais orgânicos se tornarem os beneficiários e mais discussão política gerar. Num primeiro momento, pode-se considerar a possibilidade de organicidade de novas pessoas uma das poucas vantagens diretas para os movimentos empreenderem: a aprendizagem sobre o modo contencioso, caso o fluxo entre empreendimento e movimento aconteça, tornará o beneficiário orgânico. Caso contrário, os resultados se tornam voláteis com o tempo.

Esta maneira do confronto se desenvolver, isto é, engajar novos militantes nas questões políticas dos movimentos e formar novos quadros e lideranças, não é recorrente nos casos que pesquisamos. As tentativas de ampliação do debate foram frustradas pelos beneficiários em assembleias da CONAM/UAMA, por exemplo: segundo as lideranças, eles queriam, acima de tudo, receber as casas, achavam que o debate era “enrolação” dos organizadores. É necessário não esquecer, porém, que gerou recursos para acessar a institucionalidade, como no caso do MNLM, a eleição do vereador.

O aumento numérico de pessoas sob a bandeira do movimento não significa que, necessariamente, as organizações estão ampliando sua base social por meio da organização de empreendimentos. A execução do empreendimento, por outro lado, quase sempre amplia a base social do próprio organizador por determinado período, variando com sua habilidade política. Mas, somente às vezes amplia a base do movimento pelo qual é articulado. O acréscimo numérico da base política através do empreendimento, portanto, é um recurso de ação dos organizadores dos empreendimentos e, em segundo plano, um recurso dos movimentos. O processo de consolidação do aumento numérico está centrado nos indivíduos que organizam o empreendimento e que, em decorrência, têm o poder de mudar transformar as posições políticas transformando beneficiários em militantes.

Tomando como exemplo o caso ligado à CMP, o empreendimento serviu às lideranças para constituir uma rede de conhecimentos compartilhados com outras cooperativas e associações, além de aumentar sua própria base social (não relacionada ao movimento). Também serviu como elemento de legitimação para empreender novamente.

A “casa” sinaliza, em primeiro nível, a possibilidade de obter o benefício, mas não contempla, necessariamente, a característica contenciosa dos movimentos. O fluxo contrário, portanto, também pode ocorrer. Isto é, ao invés dos empreendimentos mobilizarem novos militantes, mobilizarem opositores internos. Nos casos em que o movimento não incidiu diretamente sobre a organização ou sobre o modo como os envolvidos significam o empreendimento, como no caso da CMP e da CONAM, os principais opositores dos núcleos de operação surgiram dentro dos empreendimentos: foram os próprios beneficiários.

Nos empreendimentos, o principal espaço de manifestação política contenciosa são as assembleias das entidades organizadoras dos empreendimentos. Nestes espaços é possível a interferência legítima dos beneficiários. As assembleias fazem com que os empreendimentos funcionem com uma contenciosidade auto-regulatória: se o núcleo de operação não responde, erra ou desencaminha seu modo de ação do que é esperado, geralmente os beneficiários estão atentos e acionam as organizações de origem para retornarem à “normalidade”.

No entanto, como na maioria dos casos não há ambiente político nas assembleias para tratar de questões ligadas à mudança social, esta acaba por sair da pauta dos empreendimentos. O principal confronto é interno: cobrança sobre os organizadores por prazos e qualidade da habitação.

Da necessidade de base política nos empreendimentos e do interesse dos movimentos nesta base, pode-se depreender que todos continuam agindo através da política contenciosa, apesar da convencionalização e da rotina de trabalho “negocial” dos empreendimentos.

O repertório de ação dos núcleos de operação frente às organizações sociais, por todos estes fatores, consiste na separação funcional entre o movimento (política do confronto) e empreendimento (política cooperativa), compartilhando a base social. O modo de proceder dos organizadores dos empreendimentos é o determinante principal da maneira como esta separação se concretiza. Os beneficiários cumprem um papel chave na rearticulação entre empreendimento e organização social e, portanto, nos resultados políticos para os movimentos.

### 3.2.3 – Repertório relativo à prática da construção

O terceiro conjunto de informações diz respeito à prática da construção habitacional e está ligado aos responsáveis pela execução da obra. Não há normatização pelo Programa quanto à escolha dos executores. A escolha é feita pelo organizador levando em conta aspectos políticos e econômicos e, em alguns casos, como no MNLM, com intervenção do movimento.

Apesar de os construtores se considerarem incluídos nas organizações de origem, em todos os casos estudados, a relação entre os executores e os demais envolvidos, dentro ou fora do núcleo de operação, sempre é extremamente frágil: eles podem ser substituídos caso a relação não tenha os resultados esperados. No caso de o construtor não cumprir o cronograma ou, como aconteceu tanto no empreendimento Vivendas São Thomé quanto no Porto Verde, a empresa “desaparecer” com os recursos, podem contratar outro.

Conforme as entrevistas, todos os envolvidos têm claro que o principal objetivo do construtor é entregar a obra aos beneficiários no prazo e com qualidade, concretizando as reivindicações da organização de origem e dando credibilidade ao organizador.

O trabalho de construção das casas se repete sem muitas variações em todos os empreendimentos estudados. Depois de o projeto aprovado e o montante da etapa depositado na conta corrente da “entidade”, o trabalho dos executores consiste em cumprir o cronograma

físico-financeiro aprovado pela CEF, atividade que envolve a compra e controle de entrada e saída de material de construção, administração e pagamentos semanais ou quinzenais da força de trabalho e controle da qualidade da obra conjugado com a comissão de acompanhamento de obras e de representantes.

O trabalho no canteiro é executado com a mesma estrutura de um empreendimento imobiliário convencional. Divide-se em administração, controle de entrada e saída de material de construção, e frentes de trabalho com pedreiros e serventes, comandadas por um mestre de obras. A força de trabalho é contratada nos moldes do mercado de trabalho da construção civil, buscando empregar força de trabalho local vinculada à organização, quando possível.

Constatamos que, apesar da participação assumida pelos construtores nos movimentos, o trabalho de produção das casas não difere muito do trabalho realizado pelas construtoras imobiliárias. Esta semelhança ocorre devido à predominância absoluta de força de trabalho contratada (não mutirante) e da estrutura convencional utilizada na sua divisão.

Existem, no entanto, algumas diferenças.

A primeira diferença importante é a operação de um volume de recursos financeiros muito reduzidos, que traz alguns problemas, sendo que o mais grave, segundo os relatos, seria a ausência de “capital de giro” na empresa, isto é, a obra parava cada vez que os recursos acabavam. A CEF liberava recursos por etapas estabelecidas em cronograma e condicionando a liberação à vistoria da obra pelos seus técnicos. Após a vistoria, ainda demoravam em média um mês para liberar recursos para a próxima etapa.

A segunda diferença é o controle direto dos futuros moradores sobre os resultados do trabalho. A rotina e o modo de ação dos executores diferem das construtoras pelo contato direto com os futuros moradores. A gestão do empreendimento através da comissão de acompanhamento de obras (CAO) tinha o poder de pressionar os construtores, resultando no controle sobre o trabalho de construção. Este controle deu resultados na qualidade final das habitações.

As falhas, atrasos e desperdícios significam, antes da diminuição do lucro de uma empresa, o recuo na qualidade da construção ou o acréscimo do esforço organizativo para buscar suplementação financeira. Como afirmam as lideranças entrevistadas, tanto das organizações como dos empreendimentos, este processo torna as casas mais baratas e de melhor qualidade, porque existe controle: quem controlaria melhor a qualidade da habitação do que o futuro morador?

Em alguns casos, como no empreendimento do MNLM, apresentou-se a oportunidade de os futuros moradores utilizarem o trabalho de construção como geração de renda. Portanto,

os executores contrataram os futuros moradores do empreendimento para o trabalho de serventes de pedreiro.

Os executores da obra têm um modo de ação e uma rotina completamente diversa das organizações sociais e dos organizadores do empreendimento. Independentemente de ser uma cooperativa de trabalho criada pelo Movimento, como no caso do MNLM/COOPERNOVA, ou uma empresa, como nos outros casos, o construtor tem uma rotina de trabalho completamente voltada ao canteiro de obras e passa a maior parte do tempo ocupado da produção das casas.

A rotina de produção, com suas urgências, pressões e imprevistos, revela uma grande dificuldade de praticar a solidariedade no canteiro, em busca de mudança social referenciada nos discursos das lideranças das organizações e, as vezes, no discurso das lideranças dos empreendimentos.

A relação entre construtores e organização social é mediada pelos organizadores dos empreendimentos. Esta mediação é resultado de uma decisão política tomada pelos organizadores, no sentido de separar as atividades, que guarda relação com suas distintas rotinas de trabalho.

Apesar da dificuldade de interlocução gerada pela distinção das atividades e pela mediação das lideranças, ocorre um fluxo de diálogo bastante debilitado entre canteiro de obras e organizações, que acontece em torno da questão da geração de renda e da solidariedade laboral. Este diálogo se deu de forma mais direta no caso da contratação de força de trabalho através da mobilização dos militantes do MNLM.

Este diálogo, porém, é pouco crítico, pois se desenvolve em torno de questões que funcionam mais como mobilizadoras do que como perspectivas reais de alcançar as mudanças sociais almejadas por estas organizações. No caso do MNLM, o “mutirão remunerado” consiste na significação diferenciada da relação de trabalho convencional. Nos outros casos, a empresa trabalha com capital muito reduzido, sendo que os trabalhadores da obra também têm remuneração menor do que a média do mercado.

Este déficit crítico do modo de ação toma forma de produção convencional, em parte, porque o diálogo entre organizações sociais e executores é muito difícil, pois seu modo de ação é completamente distinto. Existe, portanto, uma separação do espaço de produção e do espaço de debate político.

O repertório de ação, neste caso, é a execução de modo convencional um trabalho gerado por uma ação coletiva de confronto e formatado em conjunto com vários setores da

sociedade. Incluem, com grande esforço das lideranças e alto custo organizativo para o núcleo de operação, alguns componentes ligados ao modo de ação contencioso original.

### **3.3 – Considerações sobre as relações envolvidas na construção dos repertórios de ação**

No que diz respeito ao repertório criado pelos núcleos de operação frente aos condicionantes do PCS, concluímos que o repertório proveniente da relação com as determinações do Programa se constitui por um condicionamento da capacidade de tomada de decisão resultante da incorporação de determinantes externos ao debate que gerou a ação. Atribuímos como repertório a cooperação com opositores pela negociação com mercado e com o Estado em busca de vantagens concretas.

No que diz respeito ao repertório destes núcleos frente aos movimentos, afirmamos que existe um distanciamento político em relação ao movimento de origem, que se aprofunda quanto mais eficientemente executam a política. Além disso, os beneficiários cumprem um papel chave na rearticulação entre empreendimento e movimento e nos resultados políticos do empreendimento.

O repertório, neste caso, é a separação funcional entre movimento e núcleo de operação, compartilhando a base social para organizar a execução da política pública, sendo que o modo de proceder dos organizadores é o determinante principal do modo como a separação se concretiza, diferente em cada caso.

Os executores, por sua vez, têm um modo de ação que reproduz os empreendimentos imobiliários e estão afastados da crítica social e possuem uma função apenas administrativa da obra. O repertório dos construtores, portanto, é a execução, de modo não contencioso, de um trabalho gerado por uma ação coletiva de confronto.

A pergunta estruturante do trabalho, apesar de encontrar respostas sobre a constituição dos repertórios de ação dos núcleos de operação, parte de uma hipótese que não se comprova completamente. Partimos da hipótese de que os movimentos criam núcleos de operação para operar a política e que esta vinculação é direta. Percebemos, porém, que esta vinculação não se dá dessa maneira, nem mesmo nos casos em que há organicidade entre as lideranças dos empreendimentos e movimentos sociais.

Portanto, a hipótese de que os movimentos criam repertórios para trabalhar com estas novas demandas está apenas parcialmente correta, pois não são os movimentos que criam diretamente os repertórios. Eles criam estruturas (os núcleos de operação) “oficialmente”

separadas do movimento (como no caso do MNLN) ou não declaradamente (como nos outros casos). Estas estruturas, por sua vez, criam repertórios próprios e distintos dos repertórios dos movimentos.

Porém, a autogestão levada a cabo pelos núcleos é um modo consciente de ação política valorizado pelos movimentos. Isto se evidencia pelo crescente interesse em realizar empreendimentos, pelos significados que lhes atribuem e pelas perspectivas de mudança social que vislumbram. Portanto, consciente ou inconscientemente, a partir do momento que o ato de organizar os empreendimentos se distingue de tal forma das ações que deram origem a esta demanda, seus resultados precisam se reencontrar politicamente com os movimentos. Como isto acontece?

As ações dos movimentos frente ao PCS são características do confronto convencional com o poder público. Este tipo de confronto se desenvolve, porém, na fronteira entre convenção e ruptura. Se por um lado, a ação dos núcleos de operação é convencional, os resultados políticos desta ação, quando frente aos diversos atores deste processo, nem sempre o são. Colocando nos termos de Guillerm e Bourdet (1976), propomos algumas conclusões relacionais sobre os diferentes papéis desempenhados pelos atores envolvidos na execução do Programa.

Primeiro: colocados frente a frente com um governo que lhes oferece a possibilidade *participar*, os movimentos integram-se a estruturas (já existentes) cuja finalidade é estabelecida pelo governo, como o ConCidades, por exemplo. Os movimentos, portanto, são colocados numa posição de colaboração e correm o risco de serem *manobrados*. Como a participação não lhes fornece poder de decisão, por um lado, pressionam o governo a atendê-los através de um confronto interno à instituição (MCidades) e, por outro, através de ações disruptivas convencionais, como a publicação de manifestos ou ocupação de terras e prédios.

Segundo: no momento em que o governo responde, atendendo alguma reivindicação e impondo condições à ação dos movimentos através da política pública, é possível analisar os resultados da ação colocando frente a frente movimentos e núcleos de operação. Os núcleos se articulam aos movimentos através das suas lideranças e da base política que mobilizam. Os movimentos não estão vinculados à ação dos empreendimentos, a não ser pela relação política com os organizadores. Frente ao Programa, os movimentos não têm nenhuma vinculação oficial com o núcleo e podem ser eliminados da relação, o que, somente não acontece, pela confiança política que as lideranças de movimentos depositam nas lideranças dos núcleos. Os movimentos, portanto, *participam* politicamente do empreendimento, mas não tem nenhuma função na gestão.

Os beneficiários, que provém da base política do movimento ou constituirão uma nova, em sua maioria, apenas *participam* do empreendimento. Apenas alguns integrantes dessa base assumem funções de *cogestão* nas Comissões de Acompanhamento ou de Representantes, isto é, exercem uma função direção participativa. O papel do confronto nesta relação é muito reduzido ou inexistente: as ações acontecem em torno de questões práticas e operacionais.

A ação dos construtores, analisada desde o interior do núcleo de operação, também pode ser definida como ação de *cogestão*; porém, nessa relação, não há qualquer espaço para o confronto. Não existe compromisso dos movimentos diretamente com a construção das moradias: o construtor geralmente integra um processo convencional de produção.

Os gestores do empreendimento são, definitivamente, as lideranças dos núcleos de operação apoiados por alguma estrutura administrativa. Se existe autogestão nos empreendimentos, ela é desenvolvida no âmbito de atuação destes atores. A prática da autogestão e a ativação do confronto dependem unicamente da forma como as lideranças desempenham seus papéis no empreendimento. É um processo de gestão em que apenas uma, ou duas ou no máximo três pessoas têm poder de decisão autônoma, ainda que condicionada por determinantes externos.

A autogestão, portanto, não é a melhor maneira de definir o conjunto de relações envolvidas na realização dos empreendimentos: de fato, ocorre um misto de *autogestão*, *cogestão* e *participação*, em diferentes etapas de organização e execução, exercidas por diferentes atores.

### **3.4 – Cavalo de Troia no interior das “muralhas” do confronto?**

Para responder à nossa pergunta central é necessário, inicialmente, entender um pouco melhor o que está em jogo para os movimentos no que diz respeito aos resultados políticos da prática da autogestão pelos núcleos de operação. Para tanto, faremos uma analogia com uma lenda clássica, relativa à destruição de Troia pelos romanos.

Pode-se pensar que o confronto político, sendo o modo de ação que caracteriza os movimentos sociais, constitui as suas “muralhas”, isto é, um “território” no qual estão habituados a agir e que precisam defender. O PCS – como o Cavalo de Troia – foi construído “fora” deste território e colocado “à disposição” dos movimentos, que o carregaram para dentro das muralhas.



Segundo a lenda<sup>22</sup>, a guerra de Troia já durava dez anos quando os troianos avistaram os barcos gregos afastando-se, aparentemente retirando-se do campo de batalha. A cidade de Troia tinha grandes muralhas com portões, na frente dos quais foi deixado um imenso cavalo de madeira. O rei Príamo, desconfiando de uma emboscada, mandou os batedores troianos fazerem uma busca no local onde os gregos acampavam. Ali encontraram apenas restos queimados do acampamento. Mas também encontraram Simon, um grego que iria convencê-los a levar o cavalo para dentro das muralhas, e conservá-lo, argumentando que, se não fizessem isso, a fúria de Atena se abateria sobre a cidade. O grande cavalo foi carregado por uma multidão para dentro das muralhas, enquanto cantavam e dançavam sua vitória. Na madrugada, quando o último troiano desapareceu da rua, Simon correu até o cavalo e deu “três batidinhas” numa de suas pernas. Os gregos escondidos no interior do cavalo de madeira cuidadosamente abriram o alçapão e saíram, descendo por uma escada. Dois deles abriram os portões da cidade, enquanto Simon subiu na muralha e sinalizou com uma tocha e alertou as embarcações que se encontravam nas proximidades. Os gregos entraram matando todos que encontraram e queimaram a cidade. Quando veio o dia, Troia não passava de “fumarentas ruínas silenciosas”.

A lenda nos proporciona uma aproximação mais detida da questão central envolvida no confronto entre movimentos e Estado, no caso analisado. É possível construir uma analogia sobre o modo como o PCS foi deixado “nos portões” dos movimentos sociais depois de ter sido construído pela CEF e pelos representantes do Ministério das Cidades no Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social e “carregado para dentro das muralhas” do confronto político pelos núcleos de operação dos empreendimentos. Estando os movimentos habituados ao confronto, a gestão de empreendimentos aparece como elemento “estranho”, porém comemorado como uma vitória.

Porém, levar a cabo esta analogia nos traria a impressão de que o processo de autogestão relacionado ao Programa eliminaria o confronto, da mesma forma que os romanos destruíram Troia. Esta idéia não nos parece pertinente, além um tanto dramática, é claro. As restrições a analogia vão mais longe. Destacaremos pelo menos duas, entre as principais. Primeiro, os movimentos não estão recolhidos em suas muralhas enquanto o governo investe sobre eles. Eles também investem sobre o governo e colocam em suas estruturas seus próprios Cavalos de Troia. Segundo, o governo e a CEF nunca sinalizaram que abandonariam o “campo de batalha”, muito antes pelo contrário. A formatação do Programa visava, entre

---

<sup>22</sup> Retomada aqui com base em *Mitos e Lendas*. São Paulo: Loyola, 2001.

outras coisas, o fortalecimento do diálogo e a mediação do confronto, resultado da pressão política dos movimentos.

A lenda serve apenas para levantar uma série de questões, portanto. A mais importante, do nosso ponto de vista, relaciona-se à possibilidade de institucionalização da ação dos movimentos, que pode levar à desmobilização e ao abandono do confronto político direto. Isto significaria que os empreendimentos ganhariam tal importância no interior dos movimentos que teriam força de eliminar parcial ou totalmente, definitiva ou temporariamente, o confronto político que caracteriza suas ações, em favor da cooperação com os setores sociais envolvidos na execução da política.

O resultado disso seria uma séria retração do poder de ação dos movimentos, o isolamento político de suas direções em relação à base e a conseqüente elitização e burocratização dessa direção, constituindo uma espécie de “núcleo duro” de direção dos movimentos. Além disso, este isolamento provavelmente fragilizaria a legitimidade destas lideranças e faria com que opositores próximos, inclusive alinhados politicamente, tais como as ONGs, por exemplo, passassem a disputar espaços institucionais com as lideranças mais antigas de movimentos nacionais. O resultado seria uma crise também em relação aos apoiadores e a exclusão da participação destes de futuras ações dos movimentos.

Estas especulações nos parecem necessárias, visto que temos conhecimento de que algo parecido tem ocorrido nas entrelinhas destas ações. Mas é preciso também tomar alguns cuidados no desenvolvimento dos contornos desta questão. Segundo observa Tarrow (2009), um movimento não é uma estrutura imutável ou auto-referenciada nas suas lideranças ou base política, mas o resultado da ação contínua no tempo entre todos os envolvidos num confronto político: é um “desafio coletivo baseado em objetivos comuns e solidariedade social numa interação sustentada contra elites, opositores e autoridade” (p. 21).

Os núcleos de operação, como argumentamos, por terem função distinta e, quando abordados sob o modo de ação, estarem “fora” dos movimentos aos quais se vinculam, têm, inclusive, uma função diferente. São responsáveis pela gestão da provisão habitacional e seu elemento característico é sua prática cotidiana estabelecida por demandas relativas à organização e execução de empreendimentos. Seu conceito, portanto, assim como nos movimentos sociais, é apreensível através do modo de ação, que se relaciona ao conceito de autogestão que empregamos.

Retomemos o conceito de autogestão, abordado no capítulo primeiro: trata-se de uma forma de confronto modular condicionada a uma ruptura pública, manifesta sob a forma de

um repertório de ação convencional, aprendido, compartilhado e executado através de processos conscientes de escolha.

Os núcleos de operação, portanto, constituídos de um grupo de pessoas que tomam a frente na organização e execução dos empreendimentos habitacionais e das quais os empreendimentos dependem diretamente, visam operar os resultados da ruptura pública realizada pelos movimentos, utilizando um repertório que opera no limite entre a ruptura convencional e a institucionalização.

A autogestão foi reivindicada, segundo interpretação das lideranças entrevistadas, como uma forma de desafiar o poder constituído e de obter ganhos políticos que desestabilizassem o sistema de produção e reprodução socialmente dominante através de uma ruptura pública. Também era um elemento de mobilização importante para os movimentos.

Mas a autogestão tornou-se um repertório com grandes possibilidades de institucionalização. Na prática, as possibilidades concretas de autogestão foram construídas no contexto de um ciclo de confronto mais amplo, no qual, além dos movimentos, entram em cena o Estado e os partidos políticos (especialmente o PT), de um lado, e o mercado, através de suas varias esferas, de outro.

O resultado da assimilação e mediação das reivindicações dos movimentos pelo Estado – mas também resultado da ação dos movimentos por dentro do Estado –, em todos os casos, proporcionou uma convencionalização das possibilidades de ação que originalmente visavam uma ruptura mais profunda, pois um dos principais fatores dos quais não podia se desvincular era sua viabilidade diante do capitalismo.

Analisando o processo político desta mediação, podemos dizer que existe uma diferença entre as possibilidades de ação abertas pelo Programa e as possibilidades de ação sobre as quais suas normativas não incidem. Este ponto cego para os responsáveis pela normatização do Programa é justamente o processo político gerado pelo empreendedorismo autogestionário.

Os responsáveis pela criação do PCS pareciam não ter claro se o Programa potencializaria o processo político dos movimentos ou se iria interferir negativamente na sua organização. O que parecia estar claro é que, a partir de sua posição de poder público, deveriam mediar o confronto e facilitar certas ações dos movimentos para atender às reivindicações que não prejudicassem politicamente o governo. Como a autogestão era uma reivindicação antiga e as condições eram propícias, se fez necessário atendê-la.

Os movimentos, por sua vez, tão pouco tinham claro o que acontecia neste aspecto. Por um lado, as possibilidades de autogestão eram bastantes conservadoras e os movimentos não queriam se institucionalizar, isto é, não pretendiam deixar de lado o confronto político.

Porém, perceberam o ônus político da “não execução” de uma política pública que reivindicaram. Entenderam, portanto, que deveriam empreender porque esta era uma maneira de prover habitação relacionada, de alguma forma, ao seu processo político, relação que, como vimos, não era – e não é – clara.

Em resumo, o principal problema que se coloca no caso em estudo, ao se tentar compreender como os movimentos operaram a política que reivindicaram, é que nenhuma das partes envolvidas parecia ter claro quais eram os objetivos da execução do PCS nos aspectos políticos. Esta falta de clareza parece ter resultado de uma disputa entre os vários setores da sociedade e da mediação de seus interesses pelo Ministério das Cidades.

### **3.5 – Execução da política: estratégia de confronto ou institucionalização?**

Vimos que o PCS condiciona capacidade de tomada de decisão dos núcleos de operação e que isto é resultado (de, além de determinantes internos aos movimentos), da incorporação de determinantes externos (mercado e normatização do Programa) às reivindicações. Respondendo à falta de autonomia e à necessidade de negociação com setores que consideram opositores, os movimentos separam ação política e empreendimentos. Além disso, a execução dos empreendimentos na RMPA é feita de forma convencional, sendo o construtor responsável uma empresa ou uma cooperativa.

Deste quadro, se pode depreender que exista um “desvio” dos objetivos dos movimentos na execução do PCS, que não os é muito favorável politicamente. O confronto político é o que caracteriza a ação de movimento social. A cooperação com o Estado, em geral, faz com que o confronto se convencionalize e, no limite, se institucionalize, pois as oportunidades de ação por dentro da “máquina pública” ganham força em detrimento das ações disruptivas.

Conceitualmente, poderíamos desenvolver a análise por este caminho: o PCS, na prática, não está permitindo ou fomentando diretamente o confronto político ou a mudança social, está apenas possibilitando o aprendizado aos movimentos sobre como prover habitação utilizando as ferramentas do capitalismo.

Este quadro nos sugere uma pergunta: os movimentos, ao criarem “braços jurídicos” cujo modo de ação é radicalmente distinto do habitual, marcado pela cooperação com seus “opositores”, estariam iniciando um processo de institucionalização?

Existem elementos de conjuntura política que, se não levados em conta, podem apontar esta tendência à institucionalização. Como afirma Tarrow (2009), os resultados mais comuns de um ciclo de confrontos são as reformas, pois a estrutura política que processa as reivindicações através da mediação entre os vários setores envolvidos, força-as para um “cadinho comum”. O processo de combinação das reivindicações e exigências dos diversos setores sociais e institucionais que acontecem dentro deste cadinho, constitui um processo de mediação com objetivos políticos pouco claros: é o ponto cego do Programa, do qual falamos anteriormente.

A disposição dos movimentos em colaborar com o governo e de se utilizar de ferramentas do “sistema social dominante” que criticam, sempre é acompanhada de um contexto conjuntural que legitima os procedimentos. Caso contrário, perderiam apoio político da base e dos aliados e, conseqüentemente, a força de negociação com os “oponentes” mais poderosos.

Na ocasião da reivindicação da política aqui analisada, existia uma conjuntura política nacional que “precisava ser aproveitada” pelos movimentos. A partir da reconfiguração institucional e da criação do Ministério das Cidades, o governo Lula criou uma oportunidade de ação sem precedentes para os movimentos. Os movimentos, a partir de uma posição externa – externa apenas oficialmente, na prática estavam integrados através da ação de militantes por dentro do governo –, levaram a reivindicação de autogestão ao Ministério de forma voluntária.

Devemos deixar claro que não discutiremos a possibilidade da existência da autogestão colaborativa com o Estado. Temos consciência que, conceitualmente, esta maneira de proceder tem uma série de problemas que dizem respeito ao poder de decisão e realização de um empreendimento. O foco deste trabalho é a ação e seus resultados políticos para os movimentos. Portanto, apesar de entendermos a autogestão como uma ruptura política com o Estado, levamos em consideração que a reivindicação parte da percepção, pelos movimentos, das condições conjunturais propícias à sua realização cooperativa com o governo.

Até o momento do acolhimento das reivindicações pelo governo e da destinação do montante de recursos do PCS, os movimentos estavam no seu campo de atuação convencional – a política contestatória. A situação ganha complexidade quando o governo responde às reivindicações elaborando os termos da cooperação. Logo que a CEF normatiza o Programa e expõe os determinantes e requisitos do financiamento, aparecem problemas não muito familiares aos movimentos, tais como selecionar beneficiários, comprar terras e construir casas, entre outros.

Estes problemas de gestão não podem mais ser resolvidos através do repertório de ação convencional dos movimentos e as características dos problemas mudam radicalmente. Acostumados a mobilizar para a ação política de confronto e discutir pautas abrangentes, agora os militantes são requisitados para executar uma política pública.

Na teoria do confronto político, a transformação do confronto não violento com o Estado e com as elites (greves, passeatas, manifestações públicas, ocupações, etc.) em repertórios de cooperação, como a execução de uma política pública, indica, em princípio, institucionalização das ações. Assim, os movimentos podem se tornar meros grupos de interesse em disputa com outros, o que geralmente acontece no momento em que abandonam o confronto.

Não podemos afirmar, no entanto, que, nos casos em estudo, os movimentos se institucionalizaram, mas seus núcleos de operação da política, estes sim, desenvolveram estrutura e ações parcialmente institucionalizadas. Os movimentos buscaram tal cooperação de forma consciente e voluntária e, arriscamos, estrategicamente. O confronto político com o Estado passou a ser um aspecto secundário diante das perspectivas de mudança social que vislumbravam com a instalação de um governo “mais alinhado” politicamente, tal como era o governo Lula. A suspensão parcial do confronto, neste caso, estava embasada numa estratégia política de ruptura que contava, desde o princípio, em termos, com o governo.

Nossa hipótese de não institucionalização é reforçada pelo fato de que, mais tarde, os movimentos adotaram a estratégia política da “separação de papéis” entre empreendimentos e movimentos: os núcleos de operação passam a se responsabilizar pela gestão dos empreendimentos, e não os movimentos.

Os movimentos, ao fazer o balanço das primeiras iniciativas de organização e execução de empreendimentos habitacionais, já haviam percebido que o PCS não permitia a autogestão nos termos que haviam reivindicado (ou imaginavam realizar) por diversos fatores internos e externos a eles próprios. Ao mesmo tempo, perceberam que era preciso tentar algo no sentido de forçar a fronteira da disputa política por significação entre empreendimentos convencionais e autogestionários, utilizando a riqueza social acumulada nos fundos públicos.

Portanto, tendemos a aceitar a idéia de que o confronto político sustentado pelo movimento permanece com um repertório de ação próprio e, de certa forma, intocado pela ação resultante da execução do PCS. A provisão habitacional é realizada por pessoas “destacadas” de suas estruturas, cuja ação criou um repertório distinto em condições de ocorrência diferentes.

Frente ao PCS não há, portanto, evasão dos movimentos do confronto político e não há institucionalização. Por conseqüência, dizemos que o PCS não é um Cavalo de Troia, pois não eliminou o confronto que caracteriza os movimentos. Existe, isto sim, como resultado do confronto, um fluxo constante entre ação institucionalizada e ruptura política. A reivindicação do PCS foi uma ruptura convencional e sua normatização foi um passo em direção à institucionalização. O processo de revisão da normatização incluiu novamente uma ruptura (novas reivindicações dirigidas pelo FNUR ao Ministério das Cidades, por exemplo), mas sua aplicação aprofundou a institucionalização dos grupos que a operam.

No entanto, a ruptura que deu origem à reivindicação continua viva nos quadros interpretativos dos movimentos, que associam a autogestão a uma possibilidade de mudança social profunda. Porém, estes passaram a concretizar territorialmente suas ações como executores de política, criando estruturas institucionalizadas ligadas a eles próprios e com modos de ação distintos.

Cabe esclarecer um último aspecto. Não afirmamos, neste trabalho, que a realização dos empreendimentos não interfere nas formas de ação políticas dos movimentos. Podemos dizer, porém, que a institucionalização do modo de ação de certos grupos não resulta unicamente do fato de assumirem responsabilidades pela execução de empreendimentos habitacionais. Entendemos que, mesmo na ausência de empreendimentos, existe um fluxo resultante da chegada de partidos de esquerda ao poder, que direciona os movimentos à uma interação cooperativa com a institucionalidade. Os movimentos estão cada vez mais por dentro das estruturas do governo e o governo cada vez mais por trás das ações de confronto praticadas pelos movimentos.

## CONCLUSÃO

Como afirmamos no capítulo 1, não temos intenção de propor formas justas ou eficazes de ação para os movimentos, tão pouco “condenar” seu modo de ação por ele se afastar da sua intenção inicial ou dos conceitos que utilizamos. Nossa finalidade neste trabalho é entender como operaram a política que reivindicaram, buscando fornecer, aos movimentos, subsídios e critérios para tomar decisões autônomas, que, ao final, são eminentemente políticas.

Nossa hipótese inicial era de que a execução da política estava transformando o repertório de ação dos movimentos sociais em direção ao abandono do confronto e da cooperação com setores que consideravam seus opositores até então. As conclusões da pesquisa, porém, tenderam a desalinhar-se da hipótese de mudança do repertório de ação. Através da análise dos empreendimentos, entendemos que as mudanças do modo de agir dos três movimentos nacionais em questão na RMPA são resultado de uma mudança interna, pouco influenciada pela execução de políticas públicas.

Isto ocorre porque os setores destes movimentos mais alinhados com a elaboração, revisão e execução da política – ou, dito de uma forma mais direta, mais alinhados com setores que chegaram ao poder no país – passaram a entender que seu papel como movimento social estava mudando. Compreenderam que era necessário dar respostas concretas às lutas, tanto para prover bens e serviços básicos a seus militantes como para realimentar a própria luta política. Imaginavam que a luta pela reforma urbana passaria a ocorrer de forma menos precária em termos de recursos financeiros e com mais possibilidade de diálogo com o poder público.

Para isto, necessitavam, no entanto, ser mais propositivos ao invés de somente operar na dimensão reivindicatória: o Fórum Social Mundial foi uma grande sinalização de que estes conceitos estavam mudando e agora se tratava de concretizar “outro mundo possível”. No entanto, com este ideário “propositivista” da autogestão (que tem precedentes muito antigos,



como vimos no capítulo 1.3), os movimentos buscaram munir-se de um repertório voltado à questões operativas, legalizaram estatutos e regimentos, criaram estruturas administrativas e de comunicação. Com uma origem comum e sob a égide dos mesmos desafios que levam a esquerda partidária ao poder, portanto, os militantes de movimentos sociais se colocam “novos” desafios. Estes desafios são decorrentes de necessidades administrativas e de entidades jurídicas que fossem responsáveis por elaborar projetos, encaminhar e acompanhar trâmites burocráticos, receber recursos, executar ações e prestar contas.

Com dificuldades financeiras e organizativas de concretizar este “novo” ideário, passaram a reivindicar recursos aos seus aliados (que em certas situações são, ao mesmo tempo, seus opositores), então no poder, para a execução autônoma de seus empreendimentos habitacionais. Com a nova conjuntura política, as chances de transformação social estavam menos distantes: sua participação em instâncias de poder no governo federal reforçou este imaginário.

Estavam, portanto, predispostos a organizar, executar e administrar a construção das próprias casas e a forma de financiamento para executar a autogestão era uma das questões fundamentais, pois, até então, as questões operativas e administrativas permaneciam “sem a prática”. Esta prática só foi possível a partir da criação do PCS. A importância da conquista ficou evidente, se tratava de um programa sem precedentes, pois abria possibilidades reais de autogestão em âmbito nacional: também por isto, a importância de operar a política para os movimentos nacionais, mesmo com limitações de ação contestatória positiva (prática), passível de novo ciclo crítico.

Surge, neste íterim, a possibilidade institucionalização, à qual os movimentos respondem com uma separação entre os quadros que consideram “institucionalizáveis” e os de luta. Continuaram, portanto, a desafiar o poder paralelamente aos empreendimentos habitacionais. Os empreendimentos não têm, em sua maior parte, função contenciosa, mas, esporadicamente, podem contribuir no confronto político através da mudança de posição política dos seus organizadores no movimento e da articulação ou reforço da sua base social.

A organização do empreendimento e a construção das casas, por sua vez, é feita de forma convencional, inserindo componentes de *participação* e *co-gestão* no trabalho. O poder de decisão sobre a produção dos empreendimentos – e da cidade – fica a cargo de poucas pessoas, as lideranças do empreendimento, e seus resultados parecem muito mais fruto da urgência por realizações do que a consolidação da mudança social. O resultado em termos de produção habitacional na RMPA é a provisão ligeiramente mais qualificada e barata que o de praxe em empreendimentos de zero a três salários mínimos.

Sintetizando nossas análises, entendemos que este trabalho contribui para o “estado das artes” do planejamento urbano através de quatro pontos, principalmente.

Primeiro, não entendemos a relação entre Estado e movimentos de forma dicotômica, isto é, o que é interesse de um não necessariamente fere as lutas do outro. Apesar de cada um ter seus modos de ação característicos, no Brasil pós-ditadura, principalmente, existe uma relação de interdependência. Esta interdependência levanta critérios para uma possível instituição do planejamento urbano como uma prática corrente no país, que tem possibilidades de direcionar-se para atender aos cidadãos através da ação política destes movimentos e reduzir o papel dos atuais planejadores, os especuladores imobiliários. Tais critérios para a instituição do planejamento são, entre outros, a abertura do Estado à interferência política dos movimentos e o acolhimento, pela sociedade, dos significados da luta social, tais como o direito à cidade e à moradia, mesmo que este acolhimento aconteça facilitado pelo Estado e transformado em questões “republicanas”.

Segundo, resultado da noção de interdependência construída através do confronto, temos o PCS como resultado de um ciclo de confrontos. A lenta e gradual transformação das reivindicações originais dos movimentos em questões de Estado durante os últimos quarenta anos indica a existência deste ciclo. Também indica que a relação entre movimentos e instituições está se estreitando. Existe um “gargalo” que é a avaliação dos resultados políticos da sua execução. Os governos, sem exceção, têm forçado as conquistas políticas em torno da autogestão em direção ao mercado e a propriedade privada. Por outro lado, independente do Programa, a análise dos modos de ação e dos resultados políticos indica uma relação próxima e uma vontade de colaboração entre os atores. A indicação de um resultado mais geral do ciclo é que o confronto político tende a se tornar secundário nesta relação, caso permaneça inalterada.

O terceiro ponto para o qual julgamos estar contribuindo com o trabalho é o entendimento da autogestão como um repertório de ação convencional que é operada no limite entre o confronto e a institucionalização, resultado da interação através de uma ruptura pública. Isto significa que, ao mesmo tempo em que seu significado é construído sobre quadros interpretativos mobilizadores do confronto, sua operacionalização exige cooperação dos insurgentes com os opositores, o que torna a autogestão politicamente desmobilizadora para os movimentos. *Grosso modo*, até dado momento o desafio da autogestão mobiliza, depois começa a surtir efeito contrário, isto é, desmobiliza. Para lidar com este paradoxo, os movimentos separam os dois momentos em estruturas com repertórios de ação diferentes, nos quais as contradições ficam evidentes. A separação da parte institucionalizável torna o

confronto mais estável no tempo, pois as lideranças políticas não são absorvidas pelas questões operativas e pelas urgências dos empreendimentos.

Por último, a contribuição mais direta e concreta parece ser a sistematização das experiências de autoprovisão habitacional que são consideradas exemplares pelas lideranças de movimentos sociais nacionais na RMPA. Tal sistematização possibilita que tanto os grupos envolvidos em empreendimentos quanto os movimentos se conheçam internamente em comparação com outros, o que pode vir a influenciar na troca de experiências e no aproveitamento das experiências de terceiros. Também serve de base para outros trabalhos que visem contribuir no mesmo sentido a que nos propusemos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABIKO, Alex K. e COELHO, Leandro. Procedimentos de gestão de mutirão habitacional para população de baixa renda. In: *Procedimentos de Gestão Habitacional para População de Baixa Renda*. Coletânea HABITARE, 1994, vol. 5. Pág. 12-43.
- AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BRINGEL, Breno. A busca de uma nova agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais e o confronto político: diálogos com Sidney Tarrow. *Revista Política e Sociedade*. Abril de 2011, v.10, n18, p51-73.
- CASTRO, C. M. P. *A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90*. São Paulo, 1999. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.
- CORNELIO, Lucio (1978). *Introducción a la autogestión*. Caracas: El Cid Editor, 1978.
- DIAS, Emerson de Paulo. Conceitos de gestão e administração: uma revisão crítica. *Revista Eletrônica de Administração*, nº 1, julho 2002, p. 1-12.  
Disponível em: <http://www.facef.br/REA/edicao01/index.htm>
- FAYOL, Henri. *Administração Industrial e Geral*. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1990 [1916].
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário de Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1986 (2ª edição).
- FLACKS, Dick (2005). A questão da relevância nos estudos dos movimentos sociais. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 72, outubro 2005, p. 45-66
- FNRU – FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. *Carta enviada ao Secretário Nacional de Habitação, Jorge Hereda, sobre o Programa Crédito Solidário*. Rio de Janeiro, 01 de outubro de 2004a.
- FNRU – FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. *Boletim Especial do FNRU sobre o Programa Crédito Solidário*. Rio de Janeiro, 08 de novembro de 2004b.
- FNRU – FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. *E o Programa Crédito Solidário, como fica?* Boletim Especial. Rio de Janeiro, novembro de 2005.
- GOHN, Maria da Glória (2008). *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo, Loyola: 2008.
- GUILLERM, Alain & BOURDET, Yvon. *Autogestão: uma visão radical*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- ITURRUSPE, Francisco (1986). *Participación, cogestión y autogestión en America Latina*. 2 vol. Caracas: Nueva Sociedad, 1986.
- LANNON, Camilo Pablo de. *O descompasso das políticas públicas para a solução do déficit habitacional*. Dissertação de mestrado na área de tecnologia no Programa de Pós-graduação da FAU - UnB. 2006.
- MANCE, Euclides André. *O papel estratégico do movimento popular para a democracia popular – o aprendizado dos anos 80 e 90*. Curitiba: Instituto de Filosofia da Libertação, 2007. Disponível em: <http://www.solidarius.com.br/mance/biblioteca/movpop.pdf>
- MANDEL, Ernest (1977). *Control obrero, consejos obreros, autogestión*. Mexico: Era, 1977.

- MASSARI, Roberto. *Teorias de la autogestión*. Bilbao: Zero, 1975.
- MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles (2009 [1996]). *Para mapear o confronto político*. *Lua Nova*, n° 76, 2009 [1996], p. 11-48.
- MOREIRA, Fernanda Acioly. *O lugar da autogestão no governo Lula*. São Paulo: FAUUSP, 2009. Dissertação de Mestrado.
- MOURA, Joana Tereza Vaz de; SILVA, Marcelo Kunrath da (2008). Atores sociais em espaços de ampliação da democracia: as redes sociais em perspectiva. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n° 16, número suplementar, agosto 2008, p. 43-54.
- NAIME, Jéssica Moreira Mariquito (2009). *Os interesses em torno da Política de Habitação Social no Brasil: a autogestão no Programa Crédito Solidário*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2009. Dissertação de Mestrado.
- NASCIMENTO, Cláudio (1986). *A questão do socialismo: da comuna de Paris à comuna de Gdansk*. Rio de Janeiro: CEDAC, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Do "Beco dos Sapos" aos Carnavais do Catende*. SENAES: MTE, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Rosa Luxemburgo e Solidarnosc: Autonomia Operária e Autogestão Socialista*. São Paulo: Edições Loyola, 1988.
- PEREIRA, Olívia de Campos Maia. *O Crédito Solidário como Política Pública para Habitação Popular: Mudanças no Cenário?* Dissertação de Mestrado. PUC Campinas, 2006.
- PEREIRA, Olívia de Campos Maia. *A Problemática Urbana em Debate. O Crédito Solidário como Política Pública para Habitação*. Artigo ENANPUR.
- QUINTO, Sandra Cristina B. S. *O Programa Crédito Solidário: produção de moradia popular em autogestão*. 2007. 98 f. Monografia (Especialização em Gestão Urbana e Desenvolvimento Municipal) - Centro Integrado de Ordenamento Territorial da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- ROYER, Luciana de Oliveira. Mutirões desenvolvidos pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) no município de São Paulo. In: *Habitação Social nas Metrópoles Brasileiras - Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX*. Organizador Adauto Lucio Cardoso. — Porto Alegre: ANTAC, 2007. — (Coleção Habitare).
- SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 1999.
- SECCO, Lincoln. *História do PT*. São Paulo: Atelier Editorial, 2011.
- SCHERER-WARREN, Ilse (2005). *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 2005.
- SCHERER-WARREN, Ilse; LUCHMAN, Lígia Helena. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil. *Revista Política & Sociedade*, n° 5, outubro 2004, p. 13-36.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo – 1970-1980*. 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- SERPA, Maria Ângela Noronha et al. (2004). A política habitacional da cidade de São Paulo: o papel da participação popular. *Anais do VIII Congresso Luso-Brasileiro de Ciências Sociais*, Coimbra, setembro 2004, 19 p.

Disponível em:

[http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/MariaSerpa\\_MarisaAriente\\_RosaBarone\\_SandraNunes.pdf](http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/MariaSerpa_MarisaAriente_RosaBarone_SandraNunes.pdf)

SILVA, Marcelo Kunrath (2010). De volta aos movimentos sociais? – Reflexões a partir da literatura brasileira recente. *Ciências Sociais Unisinos*, n° 46, 2010, p. 2-9.

\_\_\_\_\_. A expansão do orçamento participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre. In : AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil*. O orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Robson Roberto (2006). Principais políticas de combate à fome implementadas no Brasil. *Revista Virtual Textos & Contextos*, n° 5 (V), novembro 2006, 19 p.

Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/1014/794>

TARROW, Sidney (2009). *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009 [1998].

TAYLOR, Frederick W. *Prinípios da administração científica*. São Paulo: Atlas, 1990.

VIANA, Nildo. Democracia e autogestão. *Achegas – Revista de Ciência Política*, n° 37, 2007.

### **Entrevistas realizadas**

*Angélica Celeste Mirinhã* – coordenadora regional da CMP – 24/janeiro/2011 e 22/março/2011.

*Clério Vohn Muhlen* – integrante da COOPERNOVA e coordenador administrativo do loteamento Parque das Hortensias – 08/abril/2011.

*Gilberto Aguiar* – liderança nacional do MNLM – 09/fevereiro/2011 e 22/março/2011.

*Gilberto Penna* – presidente da COOPERNOVA (Sapiranga) – 08/abril/2011.

*Gilberto Peroni* – presidente da UAMA – 03/março/2011.

*João Pedro* – liderança política do MNLM, integrante da COOPERNOVA e liderança política do empreendimento Parque das Hortensias – 08/abril/2011.

*José Francisco Espírito Santo* – integrante do Fórum de Cooperativas de Porto Alegre e Diretor Adjunto de Formação Sindical do SIMPA – 15/abril/2011.

*Osmar* – coordenador administrativo do empreendimento Porto verde e construtor do empreendimento Vivendas São Tomé – 08/setembro/2011.

*Paulo Dorneles Franqueira* – coordenador administrativo da COOHRREIOS, empreendimento Vivendas São Tomé – 05/abril/2011.

*Paulo Machado* – liderança política da COOHRREIOS, empreendimento Vivendas São Tomé – 28/março/2011

*Wilson Valério Lopes* – vice-presidente nacional da CONAM – 04/março/2011.

*ANEXOS*

## **ANEXO 1 – Roteiro de entrevistas para lideranças**

### **1 Identificação do entrevistado/a**

- 1.1 Nome;
- 1.2 Idade;
- 1.3 Local onde mora;
- 1.4 Profissão;

### **2 Inserção na organização**

- 2.1 Função;
- 2.2 Tempo que está na organização;
- 2.3 Atividade na organização;
- 2.4 Tempo dispensado na atividade e dentro da organização e em outras atividades;
- 2.5 Razão da atuação na cooperativa;

### **3 A organização**

- 3.1 História;
- 3.2 Identidade da organização (valores, princípios);
- 3.3 Objetivos (principais e secundários);
- 3.4 Existência, escolha e papel da liderança;
- 3.5 Tomadas de decisão (quem decide e como são decididas as ações da organização);
- 3.6 Participação em espaços institucionais (nível local e nacional), reuniões e encontros internacionais;
- 3.7 Circulação de informação para fora (instrumentos usados para relacionar-se externamente);

### **4 Estrutura da organização**

- 4.1 Leis e normas (regimento interno);
- 4.2 Atividades de rotina;
- 4.3 Áreas de atuação;
- 4.4 Atividades desenvolvidas (objetivos);
- 4.5 Discussões:
  - 4.5.1 Circulação de informação dentro da organização (vinculação de decisões);
  - 4.5.2 Frequência das reuniões e a sua documentação (atas);
  - 4.5.3 Participação nas reuniões (quem participa);
  - 4.5.4 Atividades mais discutidas;
  - 4.5.5 Discussão de métodos de trabalho;



#### 4.6 Recursos:

4.6.1 Captação de recursos;

4.6.2 Atividades que recebem mais recursos;

4.6.3 Apresentação de contas (como é feita, para quem);

#### **5 Relação com outras organizações**

5.1 Envolvimento externo da organização (cargos em governos, outros comprometimentos).

5.2 Relação com a mídia (preocupação em externalizar resultados);

5.3 Parceiros;

5.4 Relação com a academia (trabalhos, vínculo, etc.);

5.5 Participação de pessoas externas à organização (como se dá, qual a importância);

#### **6 Relação da organização com as cooperativas**

6.1 Objetivo da criação das cooperativas (por que o movimento não acessa?);

6.2 Relação da organização com as cooperativas (o movimento interfere? São orgânicas, instrumentais ou externas em rede?);

6.3 Interferência da política pública na organização das cooperativas (o que é lei e opção);

6.4 Relação com cooperativas vinculadas a outras organizações;

6.5 Cooperativas que devo conhecer.

## **ANEXO 2 – Roteiro de entrevistas para empreendimentos**

### **1 Identificação do entrevistado**

- 1.1 Nome;
- 1.2 Idade;
- 1.3 Local onde mora;
- 1.4 Profissão;

### **2 Inserção do entrevistado na cooperativa ou organização**

- 2.1 Função;
- 2.2 Tempo que está na organização;
- 2.3 Atividade na organização;
- 2.4 Tempo dispensado na atividade e dentro da organização e em outras atividades;
- 2.5 Razão da atuação na cooperativa;

### **3 Formação da organização**

- 3.1 Objetivos (principais e secundários)
- 3.2 Atividades desenvolvidas (objetivos);
- 3.3 Identidade (valores, princípios);
- 3.4 Áreas de atuação (outras políticas com que se envolve, além da habitacional);
- 3.5 Vinculação a movimento social ou organização (declara alguma vinculação política);
- 3.6 Iniciativa (de quem foi?);
- 3.7 Leis e normas (regimento interno, estatuto);
- 3.8 História;
- 3.9 Procedência de recursos (funcionários, financeiros, assessoria legal, informações);
- 3.10 Discussões;
  - 3.10.1 Tomadas de decisão (quem decide e como são decididos)
  - 3.10.2 Circulação de informação (viabilização da tomada de decisões);
  - 3.10.3 Frequência das reuniões e a sua documentação (atas, outros meios);
  - 3.10.4 Participação nas reuniões (quem participa);
  - 3.10.5 Atividades mais discutidas;
  - 3.10.6 Discussão de métodos de trabalho (verificar presença da autogestão);
  - 3.10.7 Participação da comunidade externa (como se dá, qual a importância);
  - 3.11 Formação do núcleo de operação (procedência das pessoas);

- 3.12 Parceiros;
- 3.13 Relação com a academia (trabalhos, etc.);
- 3.14 Participação em espaços institucionais (nível local e nacional), reuniões e encontros internacionais;

#### **4 PCS - Viabilização do empreendimento**

- 4.1 Nome do empreendimento;
- 4.2 Localização;
- 4.3 Processo de rotina (desde a decisão de fazer a casa até a viabilização);
- 4.4 Procedimentos não previstos ou criados;
  - 4.4.1 Terra (como viabilizaram, carta do MCidades);
  - 4.4.2 Processo com a CAIXA (dar entrada no financiamento e selecionar beneficiários);
  - 4.4.3 Suplementação;
  - 4.4.4 Parcerias (técnicas, políticas, institucionais, etc.).

#### **5 Construção das casas**

- 5.1 Procedimentos de rotina (o que as partes envolvidas deveriam fazer invariavelmente?);
- 5.2 Procedimentos não previstos ou criados;
- 5.3 Divisão de tarefas (seus respectivos objetivos e procedimentos);
  - 5.3.1 Assessoria técnica (arquitetura, engenharia, jurídica, etc.);
  - 5.3.2 Mão de obra;
  - 5.3.3 Compra de material de construção;
  - 5.3.4 Relação política;
  - 5.3.5 Outras;
- 5.4 Quantidade de recursos financeiros para cada atividade de construção (compra de material, mão de obra de construção, gerenciamento de obra, funcionários da cooperativa, assessoria técnica e jurídica, transporte, alimentação).
- 5.5 Apresentação das contas (como é feita, para quem).

### ANEXO 3 – Glossário

**Ação modular** – forma de ação coletiva que, uma vez criada num contexto específico, pode ser utilizada em outros contextos e com outros objetivos (TARROW, 2009: XX).

**Autogestão** – forma de confronto modular condicionada a uma ruptura pública, manifesta sob a forma de um repertório de ação convencional, aprendido, compartilhado e executado através de processos conscientes de escolha.

**Contencioso** – sinônimo de confrontativo ou litigioso. Uma ação contenciosa visa desafiar autoridades, elites ou opositores.

**Construtores** – vide executores do empreendimento.

**Executores do empreendimento** – responsáveis pela execução da obra nos empreendimentos.

**Movimentos sociais** – “Desafios coletivos baseados em objetivos comuns e solidariedade social numa interação sustentada contra elites, opositores e autoridade” (TARROW, 2009: 21).

**Núcleo de operação** – grupo de pessoas que tomam a frente na organização e execução dos empreendimentos habitacionais e das quais os empreendimentos dependem diretamente. Envolvem lideranças e responsáveis pela construção.

**Lideranças de movimentos sociais** – Pessoas que tomam a frente em ações coletivas de confronto. Neste trabalho se refere às lideranças dos três movimentos pesquisados: CMP, CONAM e MNLM.

**Lideranças de empreendimentos** – pessoas que tomam a frente na organização e execução de empreendimentos habitacionais.

**Organizadores dos empreendimentos** – sinônimo de lideranças de empreendimentos.

**Repertório de ação** – “maneira através da qual as pessoas agem juntas em busca de interesses compartilhados. Identifica um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e executadas através de um processo relativamente deliberado de escolha”. (TARROW, 2009: 51).