



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL
CENTRO INDERDISCIPLINAR DE DESENVOLVIMENTO E GESTÃO SOCIAL

PATRICIA DE SENNA BRITTO

**O SEGUNDO TEMPO DA LUTA POR MORADIA EM SALVADOR E
REGIÃO METROPOLITANA: DA CASA AOS DESAFIOS DO MORAR**

Salvador
2016

PATRICIA DE SENNA BRITTO

**O SEGUNDO TEMPO DA LUTA POR MORADIA EM SALVADOR E
REGIÃO METROPOLITANA: DA CASA AOS DESAFIOS DO MORAR**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Elisabete Pereira dos Santos

Salvador
2016

Escola de Administração - UFBA

B862 Britto, Patricia de Senna.

O segundo tempo da luta por moradia em Salvador e Região Metropolitana: da casa aos desafios do morar / Patrícia de Senna Britto. – 2016.

140 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2017.

1. Política habitacional – Salvador, Região Metropolitana de (BA).
2. Direito a moradia - Salvador, Região Metropolitana de (BA). 3. Habitação popular - Salvador, Região Metropolitana de (BA) – Fórum (Debates).
4. Movimentos sociais. 5. Controle social. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 363.58

PATRICIA DE SENNA BRITTO

**O SEGUNDO TEMPO DA LUTA POR MORADIA EM SALVADOR E REGIÃO
METROPOLITANA: DA CASA AOS DESAFIOS DO MORAR**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social, Escola de Administração, da Universidade Federal da Bahia.

Prof.^a Dr.^a Maria Elisabete Pereira dos Santos (orientadora)
Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. José Antônio Gomes de Pinho
Doutor em Regional Planning pela LSE – University of London, Inglaterra
Universidade Federal da Bahia

Prof. Dr. João Pereira Oliveira Junior
Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade de Salvador
Universidade do Estado da Bahia

A minha mãe Aline (*in memoriam*) e meu pai Herberto (*in memoriam*) que, na presença, me deram princípios e bases afetivas. E, na ausência, me ensinaram o significado da palavra resiliência.

A Claudia (*in memoriam*), minha irmã, que eu tenha realizado um pouco da sua potência de vida, em minha sobrevivência.

A uma força da natureza chamada Fátima Gottschalg que, pelo exemplo, nos ensina que toda luta começa na resistência.

AGRADECIMENTOS

Às minhas irmãs, Izzadora e Isabela, e nossas/o filhas/o Manuela, Marina e Guilherme, por serem sempre meu continente. Ao pequeno João, por tanta alegria.

Às companheiras e companheiros do Fórum de Pós-Ocupação, pela oportunidade de construir uma experiência tão interessante.

À professora Elisabete Santos, pela orientação, sabedoria e por acreditar na importância deste trabalho.

À professora Tânia Fischer, por me incentivar ao mestrado.

Ao professor Eduardo Davel, pelas orientações sobre metodologia de pesquisa.

À amiga Rita de Cássia Almeida Santos, pelo apoio e por muitos momentos encharcados de debates, subjetividades e poesia.

A Miriam e Armando Moreira, pelo suporte nas traduções.

Aos colegas da 6ª turma do Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia, por compartilharmos saberes e pelo espírito colaborativo.

À gestora e ao gestor da Caixa Econômica Federal, Maria Emília Cordeiro e Eduardo Alexandre Gomes, por me apoiarem na realização do Mestrado.

À companheira de trabalho, Alaine Costa, por compartilhar comigo a coordenação.

BRITTO, Patricia de Senna. O Segundo Tempo da Luta por Moradia em Salvador e Região Metropolitana: da Casa aos Desafios do Morar. 140 f. il. 2016. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, 2016.

RESUMO

A política pública de habitação no Brasil, apesar de alguns avanços na oferta de habitação de interesse social por intermédio do Programa Minha Casa Minha Vida, continua a reproduzir o modelo de produção de novos territórios urbanos, que não dispõem dos bens e serviços de consumo coletivo, condição que depende da aplicação dos instrumentos de planejamento urbano voltados para a garantia do acesso à cidade, além da articulação de outras políticas públicas setoriais. Os movimentos sociais por moradia, que passaram décadas lutando pelo acesso à casa, hoje se deparam com o desafio de lutar pelas condições adequadas do morar, que incluem educação, saúde, transporte, assistência social, acesso a trabalho e renda, comércio e demais serviços. Esse estudo analisa a experiência do Fórum de Pós-Ocupação do Programa Minha Casa Minha Vida da Região Metropolitana de Salvador, que emerge das pressões populares no Conselho Estadual das Cidades – Bahia, como um espaço de diálogo entre a sociedade civil, representada por esses movimentos, e segmentos do poder público, tendo a Caixa Econômica Federal no papel de articuladora e coordenadora. A partir da reflexão sobre as condições do sistema capitalista e seus avanços por meio de um projeto neoliberal para o país, nos anos de 1990, seguido de um projeto democratizante que, no entanto, não rompe com a lógica do capital, submetendo as políticas públicas a esta dependência, sistematizamos e analisamos as estratégias de funcionamento e atuação adotadas pelo Fórum, discutindo sobre suas contribuições no exercício do controle social das ações do estado. A metodologia utilizada foi a autoetnografia, em virtude, principalmente, da imersão da pesquisadora na prática em estudo, exercendo as atribuições de coordenação. As análises efetuadas expõem os limites, dilemas e potencialidades desse espaço, contribuindo, de maneira prática, com seu planejamento e aprimoramento, tornando-a também uma possibilidade de inspiração para outras iniciativas dessa natureza.

Palavras-chave: Controle social; políticas públicas; movimentos sociais.

BRITTO, Patricia de Senna. The Second Round in the Fight for Housing in Salvador and the Metropolitan Area: from a House to the Challenges of Living. 140 f. il. 2016. Dissertation (Master's Degree) – School of Administration. Federal University of Bahia. Salvador, Bahia. 2016.

ABSTRACT

The public housing policy in Brazil, although some advances occurred in the offer of social-interest housing through the *Minha Casa Minha Vida* program (“My House My Life”), continues to reproduce the model of production of new urban territories that do not provide goods and services for collective consumption, which depend on the application of the instruments of urban planning in order to guarantee access to the city, in addition to other sectorial public policies. The social movements for housing, that spent decades fighting for access to a house, are nowadays faced with the challenge to fight for adequate living conditions that include education, health, transport, social assistance, access to work and income, commerce and other services. This study analyses the experience of the Forum of After-Occupation of the *My House My Life* Program of the Metropolitan Region of Salvador, that arose from the popular pressures in the State Council of the Cities - Bahia, as a space for a dialogue between the civil society, represented by these movements and segments of the public power in which the Caixa Econômica Federal (Federal Savings Bank) acts as articulator and coordinator. From a reflection on the conditions of the capitalist system and its advances by means of a neoliberal project for the country executed in the nineties, followed by a democratizing project that did not, however, break with the logic of the capital, submitting the public policies to this dependence, we systematize and analyse the strategies of operation and performance adopted by the Forum, discussing its contributions to the exercise of social control over the actions of the state. The methodology used was autoethnography mainly as a consequence of the immersion of the researcher in the study, in the role of coordinator. The analyses carried out display the limits, dilemmas and potentialities of this space, contributing, in a practical way, to its planning and improvement, and also turning it into a possible inspiration for other initiatives of this nature.

.

Word-key: Social control; public policies; social movements.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Ocupação Ladeira da Praça, do MDMT	39
Figura 2 - Ocupação Ed. Rajada (Comércio), do MSTB.....	40
Figura 3 - Ocupação Cidade de Plástico (Periperi), do MSTB.	40
Figura 4 - Esgoto na Ocupação Quilombo de Escada, do MSTB	41
Figura 5 - Fogão na Ocupação Quilombo Paraíso, do MSTB.....	41
Figura 6 - Reserva de água na Ocupação Edifício Rajada, do MSTB.	41
Figura 7 - Distribuição das Ocupações em Salvador.....	42
Gráfico 1 - Origem dos Sem Teto	43
Gráfico 2- Condição de Chefe de Família	44
Figura 8 - Imagem aérea com a localização dos empreendimentos do Território 1.....	59
Figura 9 - Imagem aérea com a localização dos empreendimentos do Território 2.....	60
Quadro 1 - Escala de Estranhamento.....	72
Quadro 2 - Questões da Pesquisa	73
Quadro 3 - Etapas Metodológicas	74
Figura 10 e 11 - Reunião do Fórum.....	82
Figura 12 - Logomarca do Fórum	102
Figura 13 - Capas das 3 edições do jornal do Fórum	103
Figura 14 e 15 - Ação Fórum na Rua em Salvador e Lauro de Freitas	108

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 - Situação atual das ocupações	45
Tabela 2 - Faixa de Renda no PMCMV	51
Tabela 3 - Contratação de PMCMV – Faixa 1 na RMS	56
Tabela 4 - Entregas de PMCMV – Faixa 1 na RMS	56

LISTA DE ABREVIATURAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CEB	Comunidade Eclesial de Base
CEDURB/ALBA	Comissão Especial de Desenvolvimento Urbano da Assembleia Legislativa
CMP	Central de Movimentos Populares
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CONAM	Confederação Nacional das Associações de Moradores
CONCIDADES	Conselho Estadual das Cidades
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
FABS	Federação das Associações de Bairro de Salvador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FSM	Fórum Social Mundial
FUCVAM	Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua
MCIDADES	Ministério das Cidades
MDMT	Movimento em Defesa da Moradia e do Trabalho
MNLM	Movimento Nacional de Luta por Moradia
MSTB	Movimento dos Sem Teto da Bahia
MSTS	Movimento dos Sem Teto de Salvador
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento

PIS	Programa de Integração Social
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PLHIS	Planos Locais de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PRODEC	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Comunitário
PT	Partido dos Trabalhadores
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SECULT	Secretaria Estadual de Cultura
SEDU/PR	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República
SEDUR	Secretária Estadual de Desenvolvimento Urbano
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUDEC	Subprograma de Desenvolvimento Comunitário
UNMP	União Nacional por Moradia Popular

SUMÁRIO

1 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS	16
1.1 EM QUE BASES SOCIAIS NOS MOVEMOS? OU, QUAL É A IDEOLOGIA?.....	17
1.2 O CENÁRIO BRASILEIRO	22
2 MOVIMENTOS SOCIAIS	28
2.1 MOVIMENTOS SOCIAIS DE REFORMA URBANA E DE LUTA POR MORADIA..	33
3 A POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO	46
3.1 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	49
3.1.1 O cenário da pós-ocupação nos empreendimentos da RMS.....	55
3.2 OS ‘NÓS’ DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL BRASILEIRA	61
3.2.1 Um exemplo de superação: a experiência uruguaia de cooperativas habitacionais	64
4 METODOLOGIA DA PESQUISA	69
4.1 A AUTOETNOGRAFIA COMO PERCURSO	69
4.2 PROCESSO DE ESTRANHAMENTO	71
4.3 ETAPAS METODOLÓGICAS.....	72
4.4 TRABALHO SOCIAL NA CAIXA: O <i>LOCUS</i> DA PESQUISA	74
5 A EXPERIÊNCIA PRÁTICA: FÓRUM DE PÓS OCUPAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR ..	78
5.1 ESTRATÉGIAS DESENVOLVIDAS PELO FÓRUM NAS DIMENSÕES: DIÁLOGO, CONTROLE SOCIAL E FORMAÇÃO SOCIOPOLÍTICA	79
5.1.1 Composição e instrumento norteador.....	81
5.1.2 Coordenação	90
5.1.3 Periodicidade – reuniões semanais.....	95
5.1.4 Participação de órgãos/concessionárias/instituições.....	98
5.1.5 Comunicação do Fórum.....	101
5.1.6 Ação Fórum na Rua	107
5.1.7 Espaço para formação política e técnica	113
5.2 OUTRAS ESTRATÉGIAS PROPOSTAS.....	119
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	122
REFERÊNCIAS.....	126
APÊNDICE A – Apresentação e Roteiro de Entrevista	132

APRESENTAÇÃO

Passados três anos de seu início como uma resposta às pressões dos movimentos sociais por moradia aos órgãos públicos e a Caixa Econômica Federal, em relação aos problemas enfrentados pelos moradores dos recém entregues empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, o *Fórum de Pós-Ocupação do Programa Minha Casa Minha Vida da Região Metropolitana de Salvador* já se constitui em uma iniciativa que merece atenção. Esse trabalho surge da intencionalidade de registrar de maneira sistemática essa experiência, analisando-a como uma possibilidade de inspiração para iniciativas análogas, ao tempo em que realiza um estudo crítico-reflexivo sobre a efetividade de suas estratégias à luz das teorias sobre participação e controle social. Pretende analisar seu potencial como espaço de formação política de integrantes dos movimentos sociais urbanos, fortalecendo-os para a luta contra a especulação imobiliária e a financeirização da terra, que transformam moradia em ativos financeiros, a partir da injeção dos recursos de fundos públicos via política nacional de habitação.

De maneira crítico-reflexiva, o primeiro capítulo deste trabalho pretende abordar o conceito de controle social, tendo a participação como conceito subjacente, localizando-o no cenário sociopolítico de uma sociedade capitalista, ao apresentar a experiência da recente história política do Brasil, com base nas concepções teóricas de base materialista da história.

O capítulo 2 apresenta alguns elementos da sociologia dos movimentos sociais, a partir de uma contextualização histórica. Em seguida, traz à cena os movimentos sociais urbanos no Brasil, mais especificamente, os de luta pela moradia, estabelecendo um debate que permita analisar a experiência do Fórum de Pós-Ocupação, para buscar resposta à questão: *as estratégias adotadas pelo Fórum contribuem para o controle social das ações do Estado, na implementação da política pública de habitação, fortemente marcada pelos interesses do sistema do capital?*

No terceiro capítulo é descrito o contexto abordado, ou seja, a atual política nacional de habitação, com ênfase no PMCMV, criado pela Lei 11.977, de 07 de julho de 2009, e o cenário social dos empreendimentos já ocupados pela população contemplada com unidades habitacionais, tendo como recorte geográfico a Região Metropolitana de Salvador - RMS. A política nacional é analisada a partir dos estudos acerca do impasse da política urbana no Brasil

e da colonização da terra e da moradia na era das finanças, como também a partir dos primeiros resultados e consequências do PMCMV.

Ainda sobre os impactos do Programa, aborda o processo caracterizado pelo deslocamento de grandes contingentes populacionais de um lado da cidade a outro, para residirem nos novos empreendimentos habitacionais, em geral, produzidos em áreas de expansão urbana. Esse movimento acaba por gerar o rompimento de vínculos com o lugar, a família, os vizinhos, as oportunidades de trabalho, contribuindo para acentuar um fenômeno de desterritorialização.

Com o intuito de apresentar uma síntese da questão, aborda os “nós” da política de habitação no Brasil, trazendo a experiência das cooperativas de habitação uruguaias como exemplo dos novos paradigmas a serem debatidos na realidade brasileira, fomentando um processo de superação das questões discutidas neste trabalho.

O capítulo 4 traz a descrição e justificativa da opção metodológica de pesquisa qualitativa denominada autoetnografia, que permite utilizar a condição de imersão da pesquisadora na experiência pesquisada como um fator a promover uma análise aprofundada. Se nas vertentes metodológicas de base positivista a distância entre pesquisador e objeto pesquisado é necessária, na autoetnografia a condição de participante observador do pesquisador favorece o aprofundamento e a reflexividade a partir do contexto vivido. O fato de que a experiência em estudo surgiu a partir da prática de gestão da pesquisadora, somado à condição de que ela se dá, desde o início, sob a coordenação dessa gestora, conduz, de modo assertivo, a esta escolha metodológica.

São explanadas as etapas de análise, especialmente no que se refere ao processo de “estranhamento”, imprescindível para minimizar distorções que possam ocorrer em virtude do envolvimento da pesquisadora no desenvolvimento da prática.

Este capítulo contém, ainda, uma apresentação do trabalho social na Caixa Econômica Federal, para situar o *locus* da pesquisa, ponto de partida da experiência em estudo, considerando a posição da pesquisadora, em sua função de Coordenadora de Trabalho Social nessa instituição, que tem o papel de operacionalizar o Programa, representando o Governo Federal. Ponto de partida também, porque foi no âmbito da execução do trabalho social que os movimentos sociais pleitearam a abertura do diálogo com a instituição, o que se constituiu no Fórum de Pós-Ocupação.

A próxima sessão, capítulo 5, descreve a experiência em estudo, o Fórum de Pós-Ocupação, sua origem, composição, princípios e diretrizes, trazendo os elementos essenciais de sua atuação, ao longo de três anos de existência. Analisa tais elementos da prática à luz dos conceitos tratados nos capítulos anteriores, para o enfrentamento das questões sinalizadas no capítulo 3, buscando compreender, em que medida é possível realizar controle social e formação política, no contexto sociopolítico no qual se insere esta prática.

Essa análise é aprofundada em cada uma das estratégias adotadas pelo Fórum, em seu processo de funcionamento e atuação, a partir das unidades de sentido encontradas na pesquisa, estabelecendo um diálogo com a fala das/os entrevistadas/os, para que o extrato dessas reflexões seja o amálgama da consolidação e aprimoramento de experiências de natureza similar, podendo alcançar o estágio de um núcleo permanente de formação e atuação de movimentos sociais urbanos.

Para concluir o trabalho, a última sessão apresenta considerações finais relativas à pesquisa, sua análise e sistematização, como também da própria prática pesquisada, indicando caminhos e possibilidades de aprofundamento dos temas ora tratados e de estudos complementares.

1 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

De início, cabe esclarecer que a principal categoria conceitual e de análise utilizada neste trabalho é também, e não por mera coincidência, o objetivo central da experiência em estudo. Esquadrinhar o conceito de controle social e a participação como subjacente a este, a partir de um lugar de crítica aos processos de implementação de políticas públicas estabelecidos ao longo da história recente do Brasil, é fundamental para buscar um aprofundamento deste conceito, superando o caráter superficial que lhe é imposto pela ideologia do poder dominante e, assim, compreender seus limites e dilemas no modo de produção capitalista.

No passado e ainda hoje, em uma consulta mais aligeirada, para muitos segmentos sociais e organizações, o controle social é compreendido como a ação do Estado para manutenção da ordem e cumprimento das leis, portanto, o uso dos aparatos estatais de repressão, contenção e controle dos conflitos sociais. Ainda na perspectiva de uma ação do Estado, também pode ser compreendido como a tarefa de monitorar e supervisionar a implementação dos serviços da rede socioassistencial, promovendo a avaliação sistemática da qualidade e efetividade (HERKENHOFF; RABELO, 2011).

Por outro lado, há o controle social a partir da sociedade civil, conceito utilizado neste trabalho, tendo como base a relação entre sociedade civil e Estado, que se constitui em espaço de disputa e correlação de forças pela hegemonia política e social entre as classes, a partir de ações que buscam interferir nas ações governamentais e na gestão das políticas públicas, de modo a defender um projeto de classe (HERKENHOFF; RABELO, 2011).

É, portanto, segundo Campos:

(...) conjunto de ações de natureza sócio-política e técnico-operativa, desenvolvido pela sociedade civil, com vistas a exercer influências sobre as ações governamentais, é um processo complexo que envolve três dimensões distintas e indissociáveis: 1) a dimensão política, relacionada à mobilização da sociedade para influenciar a agenda governamental e indicar prioridades; 2) a dimensão técnica diz respeito ao trabalho da sociedade para fiscalizar a gestão de recursos e a apreciação dos trabalhos governamentais, inclusive sobre o grau de efetividade desse trabalho na vida dos destinatários; 3) a dimensão ética trata da construção de novos valores e de novas referências, fundadas nos ideais de solidariedade, da soberania e da justiça social. (CAMPOS, 2009, p.22).

O referido autor aponta também uma condição básica para a efetivação dessas ações:

(...) o exercício do controle social pressupõe de um lado, a existência de uma sociedade civil organizada, mobilizada, representativa e politicamente estimulada para a valorização do interesse público, e de outro, a existência de governantes democráticos que valorizem o diálogo com a sociedade civil e que revelem disposição para partilhar decisões com a sociedade (CAMPOS, 2009, p.22).

Neste campo conceitual, sinalizamos ainda, dois aspectos que merecem atenção. O primeiro refere-se ao direito de acesso às informações públicas, que, necessariamente, permeia o exercício do controle social em duplo sentido, como condição prévia a este controle que, por sua vez, é instrumento e espaço para o acesso às informações. Esta relação entre controle social e direito de acesso às informações públicas, para possibilitar sua efetividade, deve contemplar elementos da comunicação como: “acesso às informações em formato adequado, qualificação para lidar com as informações, capacidade argumentativa, regras claras nos espaços de negociação” (HERKENHOFF; RABELO, 2011, p.84).

O segundo diz respeito à complexidade do conceito de sociedade civil, que deve ser compreendida como um setor heterogêneo, tendo em seu interior a expressão da correlação de forças sociais diversas, comprometidas cada qual com seus interesses e projetos políticos. Nessa perspectiva, o controle social como

(...) espaço e processo de disputa entre classes pela hegemonia na sociedade civil e no Estado. Algumas vezes o Estado incorpora reivindicações das organizações da sociedade, amenizando os conflitos de classe e, simultaneamente, possibilitando o exercício do controle democrático sobre suas ações. Nesse sentido ele é contraditório “ora é de uma classe, ora é de outra”(...) (CORREIA, 2006 *apud* HERKENHOFF; RABELO, 2011, p.84).

Compreender se esse conjunto de ações tem possibilidade de se realizar em espaços de diálogo como a experiência em estudo, e apresentar resultados que, se não prova da prevalência de um projeto político da classe trabalhadora, pelo menos se constitui em indício de sua resistência, é o desafio que está posto.

1.1 EM QUE BASES SOCIAIS NOS MOVEMOS? OU, QUAL É A IDEOLOGIA?

Recorreremos a obra do filósofo húngaro István Mészáros, para conhecer as bases sociais nas quais se constrói este debate, a partir da teoria social contemporânea de base marxista. Vamos nos ater ao período que compreende as últimas décadas do século XX e o

início do século XXI para, brevemente, apresentar algumas das principais questões implicadas na ordem social capitalista.

O final do século XX foi profundamente marcado pelo avanço da ideologia neoliberal, em grande parte dos países, com variações, mas com a manutenção da essência ideológica, a partir das seguintes premissas: subordinação das relações sociais e econômicas aos interesses do mercado; redução do aparato estatal, com diminuição das estruturas estatais reguladoras e promotoras de políticas públicas de carácter social; globalização da economia, criando grandes capitais acumulados e empresas transnacionais; flexibilização das relações trabalhistas, acentuando a dissociação entre trabalho e capital com a precarização das condições de trabalho e remuneração.

Esse modo de produção e reprodução social estrutura um sistema de hierarquia de classes, uma divisão estrutural-funcional do trabalho também hierárquica, que permanecem inalterados, ainda que haja mudança, alteração de classes ou segmentos de classes hegemônicos:

Em outras palavras, as classes são dominadas não apenas pelo *peçoal* da outra classe, mas também pelos *imperativos estruturais objetivos* do sistema de produção e da divisão do trabalho historicamente dados (MÉSZÁROS, 2014, p. 333).

De modo a assegurar a hegemonia de classe, em vista de suas aspirações legitimadoras apriorísticas, determinados segmentos de classe apresentam seus próprios interesses como sendo os interesses da sociedade como um todo, reforçando o culto da “unidade”, a partir do uso de instituições e instrumentos da estrutura de produção cultural-ideológica, objetivando manipular a opinião pública (MÉSZÁROS, 2014).

Conforme nos esclarece Mészáros, é fundamental compreender como opera o discurso ideológico dominante:

Nas sociedades capitalistas liberal-conservadoras do Ocidente, o discurso ideológico domina a tal ponto a determinação de todos os valores que muito frequentemente não temos a mais leve suspeita de que fomos levados a aceitar, sem questionamento, um determinado conjunto de valores ao qual se poderia opor uma posição alternativa bem fundamentada, juntamente com seus comprometimentos mais ou menos implícitos. O próprio ato de penetrar na estrutura do discurso ideológico dominante inevitavelmente apresenta as seguintes determinações “racionalis” preestabelecidas: *a*) quanto (ou quão pouco) nos é permitido questionar; *b*) de que ponto de vista; e *c*) com que finalidade (MÉSZÁROS, 2014, p. 58).

A fórmula utilizada combina a produção e acumulação do capital, por meio da exploração da força de trabalho, com o domínio dessa ideologia na esfera política, sob a “ilusão democrática do ordenamento jurídico-político liberal no âmbito do Estado”, ocultando este antagonismo com o “incentivo à participação de todos nos processos de decisão quanto aos destinos da sociedade” (PANIAGO, 2012, p. 123).

A sociedade capitalista é em sua base desigual, não tão diferente das composições orgânicas anteriores. As suas assimetrias revelam-se na hierarquia de papéis sociais à sua moda definidos. E a sua complexidade tem no contraditório uma força, porque traz na sua linha discursiva um convencimento, a partir de direitos individuais fundamentais constitucionalmente garantidos, fazendo crer, por força de lei, que todas as pessoas são iguais perante ela. Porém, a sua organicidade evidencia uma impossibilidade, porque as suas leis essenciais precisam justamente do contrário: da exploração, da massificação, da subtração e da subsunção. Para tanto, na sua estrutura, além da infraestrutura, necessita de um sistema superestrutural, no qual estão as subjetividades (educação, direito, filosofia, casamento, família nuclear, polícia, religião etc), que atue permanentemente, favorecendo à ideia de verdade única.

O que temos visto nas sociedades capitalistas são a concepção, os arranjos e a implementação de políticas públicas voltadas para assegurar as relações de produção que separam capital e trabalho, no processo de expansão do sistema capitalista, como também para consolidar a ideologia e transmitir os valores dos interesses dominantes.

No capitalismo, não só o trabalho é mercadoria, mas também saúde, educação, cultura, habitação, todos são transformados em mercadoria, e o aparato ideológico do sistema cumpre o papel de tornar essa sociedade mercantil aceita de maneira passiva.

Nessa perspectiva, aparece a questão: a ordem social capitalista, que pressupõe a apropriação privada dos meios de produção e demais mecanismos de poder é capaz de prover condições para um estado democrático de direito?

De acordo com Coutinho:

(...) o processo de ampliação da democracia implica choques permanentes com a lógica privatista do capital, (...) o que significa que a plena realização da democracia implica a superação da ordem social capitalista, da apropriação privada do estado, e a conseqüente construção de uma nova ordem social (...), de uma ordem onde não haja apenas a socialização dos meios de produção, mas também a socialização do poder (COUTINHO, 2005).

Em sua obra *A Educação para Além do Capital*, Mészáros reforça essa ideia ao dizer que as reformas educacionais podem propor aliviar os efeitos da lógica de reprodução capitalista, sem, entretanto, eliminar seus fundamentos causais profundamente enraizados, quando nos aponta:

Consequentemente, em seus parâmetros estruturais fundamentais, o capital deve permanecer sempre *incontestável*, mesmo que todos os tipos de corretivo estritamente marginal sejam não só compatíveis com seus preceitos, mas também benéficos, e realmente necessários a ele no interesse da sobrevivência continuada do sistema. (MÉSZÁROS, 2005, p. 27).

O autor ressalta que apenas rompendo com a lógica do capital é possível pensar uma educação realmente transformadora, o que se aplica também a outras dimensões das relações humanas: política, econômica e social, quando se vislumbra a necessidade de “(...) uma *alternativa concreta* e sustentável para a regulação da reprodução metabólica do capital, se quiser garantir as condições elementares da sobrevivência humana” (MÉSZÁROS, 2005, p.71-72).

Diante deste cenário que, a princípio, parece insuperável, torna-se fundamental refletir sobre as alternativas de participação e controle social, como prática necessária para antagonizar essa ideologia hegemônica, processo este que deve ser permeado pela educação continuada e emancipadora, em direção a uma transformação radical das estruturas sociais vigentes. Há que se cuidar para não cairmos na armadilha da educação como redentora. Precisamos compreender que os processos educacionais e os processos sociais de reprodução estão imiscuídos e, portanto, em quaisquer espaços de socialização de aprendizagem, a atenção deve estar na concepção que lastreia a educação, com a seguinte questão sempre iminente: “a favor de quem e do que, portanto contra quem e contra o que fazemos a educação, e do a favor de quem e do que, portanto contra quem e contra o que desenvolvemos uma atividade política (FREIRE, 1989, p. 16).

Nessa direção, mais uma vez, Mészáros, ao tempo que deixa evidentes os limites da participação e do controle social da classe trabalhadora no contexto do capitalismo, sinaliza um difícil, mas possível caminho:

De tudo isso, sem dúvida, pode-se deduzir que não se deve esperar o genuíno envolvimento da massa em um empreendimento revolucionário sem a profunda crise das estruturas materiais dominantes da sociedade. Entretanto, esta inequívoca rejeição da perspectiva voluntarista e elitista não implica a defesa de uma ‘concepção fatalista da filosofia da práxis’ (...). Significa apenas que a transformação radical (...) deve conter, como um componente organizacionalmente articulado da estratégia geral, a *negação prática*

materialmente eficaz das estruturas reprodutivas dominantes, em vez de reforçá-las através da ‘economia mista’ e de várias formas de ‘participação’ na reestabilização socioeconômica e política do capital em crise (MÉSZÁROS, 2014, p. 486).

No sentido de buscar uma compreensão mais abrangente sobre este tema, é necessário recorrer à tese de Mézáros sobre a distinção entre capital e capitalismo, ainda que haja uma identificação conceitual entre ambos. Segundo o autor, mesmo as mais recentes experiências de constituição societal socialista não foram capazes de superar o “sistema de sociometabolismo do capital”, caracterizado pela divisão hierárquica do trabalho, que antecede o capitalismo e também é posterior a ele (MÉSZÁROS *apud* ANTUNES, 2011).

O sistema do capital é formado por três dimensões indissociáveis – capital, trabalho alienado e Estado, não sendo possível sua superação se não houver a superação deste tripé em sua totalidade. Nas experiências socialistas que acompanhamos, a exemplo da União Soviética, a manutenção da divisão social hierárquica do trabalho foi determinante para seu fracasso, mantendo a subordinação do trabalho ao capital, e tendo como fator estruturante o Estado político (MÉSZÁROS *apud* ANTUNES, 2011).

O autor ainda nos apresenta três características, consideradas *defeitos* estruturais que tornam o sistema do capital incontrolável:

Primeiro, a produção e seu controle estão separados e se encontram diametralmente opostos um ao outro.

Segundo, no mesmo espírito, em decorrência das mesmas determinações, a produção e o consumo adquirem uma independência extremamente problemática e uma existência separada, de tal modo que o mais absurdo e manipulado “consumismo”, em algumas partes do mundo, pode encontrar seu horrível corolário na mais desumana negação das necessidades elementares de incontáveis milhões de seres.

Terceiro, os novos microcosmos do sistema de capital se combinam em sua totalidade de maneira tal que o capital social total deveria ser capaz de integrar-se (...) ao domínio global da circulação (...) visando superar a contradição entre produção e circulação. Desta maneira, a necessária dominação e subordinação prevalecem não só dentro dos microcosmos particulares (...), senão também através de seus limites, transcendendo não só as barreiras regionais, mas também as fronteiras nacionais. É assim que a força de trabalho total da humanidade se encontra submetida (...) aos alienantes imperativos de um sistema global de capital (MÉSZÁROS *apud* ANTUNES, 2011, p.17).

Portanto, é necessário, para a superação efetiva deste sistema, que as funções controladoras do sociometabolismo sejam tomadas e exercidas de maneira autônoma pelos produtores associados, pois enquanto

(...) permanecerem sob a autoridade de um controle pessoal separado (isto é, o novo tipo de personificação do capital), o trabalho enquanto tal continuará reproduzindo o poder do capital sobre si próprio, mantendo e ampliando materialmente a regência da riqueza alienada sobre a sociedade (MÉSZÁROS *apud* ANTUNES, 2011, p.16).

Essa ruptura, na opinião de Mézáros, só será possível a partir de um movimento radical de massas que proponha uma alternativa societal socialista global e universal, devendo ocorrer, inclusive, nos países capitalistas avançados, e para além da esfera institucional e parlamentar, posto que seu controle se dá no âmbito extraparlamentar. Esse novo sistema deve superar a ideia de “viabilidade produtiva” imposta ao ser humano, o que o torna um mero ‘fator material de produção’, instaurando uma outra sociabilidade humana autodeterminada, autônoma e autorregulada (ANTUNES, 2011).

1.2 O CENÁRIO BRASILEIRO

No caso do Brasil, historicamente, as políticas públicas vêm sendo formuladas a partir de interesses políticos e econômicos, muito mais do que, de fato, voltadas para as questões sociais que pretendem enfrentar e dar respostas efetivas. As políticas de habitação, por exemplo, foram e ainda são, fortemente, marcadas pelos interesses do mercado imobiliário, o que fica evidente quando analisamos a questão da propriedade da terra (MARICATO, 2014) e o processo de financeirização da habitação (ROLNIK, 2015), aspectos a serem explorados no capítulo 3.

Ainda que tenhamos marcos legais avançados, na prática, as políticas permanecem subordinadas aos interesses hegemônicos do capital, sendo possível assegurar algum caráter social desde que não comprometa os interesses das classes dominantes.

Todo o processo de dominação dos meios de produção e dos instrumentos de reprodução ideológica, descrito no item anterior, pode ser referido à realidade brasileira de maneira incontestada, evidenciado pelo avanço da globalização do modelo neoliberal produzido pelo Consenso de Washington, que reproduz, sistematicamente, uma sociedade marcadamente

desigual, mesmo que tenhamos experimentado, em contraposição, nos últimos 14 anos, a busca do aprofundamento e consolidação de um projeto democratizante de caráter nacional e inclusivo. Entretanto, tal projeto ainda é pautado em políticas focalizadas, que buscam cumprir a função de aliviar as tensões do sistema, mas não trazem a possibilidade de superá-las.

Este projeto reúne segmentos da grande burguesia nacional e os principais setores das classes populares – baixa classe média, operariado urbano e campesinato - em uma mesma frente, responsáveis pela implementação de um modelo qualificado por alguns teóricos como neodesenvolvimentismo. Essa frente heterogênea e marcada por contradições, compreende também o que a sociologia crítica latino-americana denomina de massa marginal, um setor social heterogêneo, composto por desempregados, subempregados, trabalhadores por conta própria, camponeses em situação de penúria (BOITO e BERRINGER, 2013).

Os governos do Partido dos Trabalhadores, força hegemônica nessa frente, adotaram os seguintes elementos em sua política econômica e social: 1) políticas de aumento do salário mínimo e de transferência de renda, visando aumentar o poder de consumo das camadas mais pobres; 2) elevação da dotação orçamentária, para financiar a taxa de juros subsidiada, para as grandes empresas nacionais, por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDES; 3) política externa de apoio às grandes empresas nacionais ou instaladas no país, para exportação de mercadorias e capitais; 4) política econômica anticíclica. Muitos analistas consideram ser essa a política de desenvolvimento possível dentro do sistema capitalista globalizado e de cunho marcadamente neoliberal (BOITO e BERRINGER, 2013).

As forças políticas à esquerda, que ocuparam lugar de destaque na oposição aos governos que buscaram a implementação do projeto neoliberal, quando no poder, representando um governo de coalizão, não implementaram medidas reais de enfrentamento do capital financeiro globalizado, que favorecessem a efetiva construção de modelos de desenvolvimento inclusivos e a real transformação social, tornando-se um projeto político frágil em termos das bases sociais de sustentação (RAICHELIS, 2014).

Os governos do PT receberam como herança, não só uma situação econômica difícil, os consensos nacionais em torno da política neoliberal também faziam parte do pacote. Diante desse cenário, o governo Lula adotou políticas sociais e política externa diferenciadas e inovadoras, em relação aos governos anteriores; entretanto, manteve as políticas econômica e agrícola nos mesmos moldes tradicionais, apresentando um quadro marcadamente contraditório (SADER, 2010).

Para melhor compreensão de como o país chegou a este cenário, é necessário retroceder, aproximadamente, quatro décadas na história do país, período em que vivemos os últimos anos da ditadura militar e o fortalecimento dos movimentos sociais pela redemocratização do Estado, de modo que tenhamos melhores condições de compreender os conceitos de participação e controle social que estão sendo utilizados nesse trabalho.

De acordo com Bravo e Correia (2012), nos anos de 1980 ocorre uma efervescência política e uma mobilização crescente em torno de setores progressistas, visando ao enfrentamento do Estado autoritário. Segundo as referidas autoras, isto veio a caracterizar uma pseudo-dicotomia entre Estado e sociedade civil e uma falsa homogeneização desta última, evidenciando-se um aspecto maniqueísta de que tudo que fosse oriundo da sociedade civil era positivo e do Estado negativo. A sociedade civil era considerada sinônimo de oposição.

Essa clivagem entre Estado e sociedade civil, na qual o primeiro representa as forças do mal e a segunda é detentora de virtudes democratizantes, também foi sinalizada por Dagnino (2004b) como uma visão homogeneizadora que funciona como cortina de fumaça para obscurecer a compreensão da complexidade dessas relações, assim como das forças que operam tanto no Estado, como na sociedade civil.

Com o fim da ditadura militar e a realização de eleições livres, este projeto de cunho democrático e progressista, gestado no âmbito da sociedade civil, começa a ganhar espaço nas estruturas do Estado, inicialmente, em administrações municipais, avançando até alcançar o executivo federal, em 2002. A aposta foi na superação do antagonismo entre Estado e sociedade civil, que marcava as relações políticas do país até então, em direção a uma ação conjunta para o aprofundamento da democracia (DAGNINO, 2004b).

Ainda na década de 1980, a participação, antes proibida pelo regime militar, passou a ter caráter de obrigatoriedade, vez que prevista no arcabouço legal da Constituição de 1988 (BRAVO e CORREIA, 2012). Desde então, o conceito de controle social utilizado no Brasil é o “controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, especificamente no campo das políticas sociais” (BRAVO e CORREIA, 2012, p.127), exercido especialmente pela participação de representantes de setores da sociedade civil em conselhos gestores e conferências, compreendida como “o conjunto de intervenções que as diferentes forças sociais realizam para influenciar a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas” (MACHADO, 1986 *apud* BRAVO e CORREIA, 2012, p.128), conceito este já delimitado no início deste capítulo.

Não é possível, entretanto, analisar os aspectos políticos desse período e das décadas seguintes, sem compreender sua inter-relação com os aspectos da economia, mais especificamente, com os avanços do neoliberalismo.

Segundo Dagnino, de um lado temos o projeto neoliberal, que vem sendo imposto há décadas, não só no Brasil, mas em vários países da América Latina, com um forte predomínio dos interesses do mercado e a privatização de setores estratégicos para a soberania nacional, projeto fundamentado na tese do Estado mínimo que se isenta de um conjunto de obrigações que lhe conferem o papel de garantidor de direitos, transferindo suas responsabilidades para a sociedade civil (DAGNINO, 2004a).

De outro lado, a partir, mais especificamente, da Constituição de 1988, temos um projeto democratizante, que pretende estabelecer a participação da sociedade civil, a partir da criação de espaços públicos, nos quais se desenvolvem os processos de debate e tomada de decisão no que se refere às questões e políticas públicas (DAGNINO, 2004a).

Entretanto, o confronto entre esses dois projetos políticos mostra que, mesmo antagônicos, requerem, aparentemente, as mesmas condições no âmbito da sociedade, provocando um deslocamento de sentido das noções de participação, sociedade civil e cidadania (DAGNINO, 2004b), subjacentes ao conceito de controle social que está no centro da questão em estudo. A esse confronto e suas consequências, Dagnino designa de *confluência perversa*:

A perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva (DAGNINO, 2004b, p. 142).

A partir dessa homogeneização do que é participação da sociedade civil, que promove certo esvaziamento do conceito, o projeto neoliberal encontra caminhos para seu estabelecimento, sob a farsa da legitimação de suas propostas por parte da sociedade civil, dando à disputa política desses projetos, um caráter de disputa ideológico (DAGNINO, 2004b).

Problematizando o deslocamento de conceitos a partir dos interesses políticos, para colocá-los à serviço dos propósitos de determinado projeto, Ammann questiona sobre que participação estamos falando,

(...) se as propostas de participação (...) se constituem em instrumento ideológico de reprodução da estrutura classe ou, ao contrário, refletem uma nova concepção de mundo com vistas à liberação das classes trabalhadoras (AMMANN, 2013, p. 31).

A autora traz o conceito de classes sociais inspirado em Gramsci, para quem

(...) existem dois grandes grupos fundamentais antagônicos: a classe subordinada ou subalterna e a classe dominante que exerce seu poder na sociedade mediante a hegemonia e a coerção (AMMANN, 2013, p. 31).

O risco sinalizado por Dagnino (2004b) está na possibilidade de as forças sociais que defendem um projeto democratizante, deslizarem para o campo inimigo, sem consciência de que assim estão fazendo, passando a atuar a serviço do projeto antagônico ao que defendem, ao ocupar os espaços de participação atuando junto ao Estado.

Com o avanço desse projeto político, forjado, inclusive, no confronto com o modelo neoliberal, nos anos 1990 e no início do século XXI, nosso arcabouço legal passou a contar com leis arrojadas que, em muitos casos são consideradas referências mundiais. Em função dessa legislação, o país possui, atualmente, um número significativo de conselhos e outras instâncias de controle social, entretanto, o que assistimos é um processo de participação e controle social ainda empobrecido, quando analisamos seu alcance e resultados, que vão reproduzindo a lógica de subordinação ao capital.

Entretanto, tais espaços que deveriam promover a participação social na esfera pública, com a perspectiva de interferir nas decisões, em geral, não ultrapassam o caráter consultivo ou de “recomendação”, sem poder de decisão ou deliberação, tendo suas opiniões consideradas ou não, a partir da prevalência dos interesses econômicos e políticos dominantes, que não são, efetivamente, ameaçados nesse processo (PANIAGO, 2012; GOHN, 2011).

Em relação aos limites apontados, Campos nos sinaliza:

(...) dois riscos principais: o primeiro, diz respeito às possibilidades de cooptação política que se expressa na inclusão subalterna; o segundo, é a incorporação artificial que desconsidera a representatividade dos atores e exponencia o simbolismo da presença (CAMPOS, 2009, p.23).

Essa ampliação dos espaços de participação e controle social, entretanto, apresenta uma série de fragilidades, como o despreparo e a falta de capacidade técnica dos representantes da sociedade civil; o esvaziamento do conteúdo democrático dos conselhos, sem poder deliberativo e marcados pela burocracia; setorialização e fragmentação das políticas públicas, criando um número expressivo de conselhos, o que dificulta a participação dos movimentos sociais (HERKENHOFF e RABELO, 2011).

Ainda nesse sentido, as autoras sinalizam que, comumente, essas representações dos movimentos sociais são absorvidas pela luta política travada no interior dos conselhos, ficando sem tempo de informar e mobilizar suas bases, tornando frágeis seus vínculos com essas bases,

visto ainda reproduzirem estruturas verticalizadas em sua organicidade (HERKENHOFF e RABELO, 2011).

Entretanto, mesmo com os limites e fragilidades aqui apontados, os conselhos são considerados, por alguns teóricos, como uma institucionalidade democrática que “(...) assumem hoje no Brasil uma importante função pedagógica no sentido da construção da cidadania e da reinvenção dos padrões de convivência democrática” (TATAGIBA *apud* CAMPOS, 2009, p.20).

Os últimos acontecimentos no cenário político do país, com a deflagração do processo de impedimento da Presidenta da República Dilma Rousseff, indica que este confronto é muito mais complexo do que boa parte das análises a este respeito, abalando, de maneira expressiva, uma tendência democratizante que vinha em curso, ainda que pesem todos os vícios do sistema político brasileiro. O campo está aberto e, cada vez mais, o debate sobre participação e controle social é necessário, na perspectiva de compreender as armadilhas semânticas e estratégicas a que estamos sujeitos, no desenvolvimento do discurso de um ou outro projeto político.

Neste cenário, para além da atuação dos segmentos sociais no espaço institucional dos conselhos, urge uma articulação de forças políticas que representam os interesses das classes subalternas, na construção de um novo projeto de sociedade, que supere a naturalização das desigualdades, a despolitização da questão social e a criminalização das reações dos movimentos sociais (BRAVO e CORREIA, 2012).

A partir desse arcabouço teórico pretendemos problematizar a experiência do Fórum, que extrapola as estruturas formais dos conselhos, analisando seus limites e dilemas como um espaço de enfrentamento do enorme desafio que é confrontar a ideologia do capital que permeia a concepção e implementação das políticas públicas em nosso país. Pretendemos também, verificar em que medida o exercício da participação e controle social promove um processo de formação política contínuo, que pode contribuir para o aprimoramento de suas estratégias, visando favorecer o alargamento de tais limites impostos pelo sistema.

2 MOVIMENTOS SOCIAIS

Para contextualizar os movimentos sociais por moradia, atuantes no Brasil, faremos um breve percurso histórico sobre a natureza e fundamentos dos movimentos sociais e abordagens teóricas. Começemos com a conceituação de Gohn, segundo a qual o movimento social pode ser qualificado como uma ação coletiva:

Um movimento social é sempre expressão de uma ação coletiva e decorre de uma luta sociopolítica, econômica ou cultural. Usualmente ele tem os seguintes elementos constituintes: demandas que configuram sua identidade; adversários e aliados; bases, lideranças e assessorias – que se organizam em articuladores e articulações e formam redes de mobilizações -; práticas comunicativas diversas que vão da oralidade direta aos modernos recursos tecnológicos; projetos ou visões de mundo que dão suporte a suas demandas; e culturas próprias nas formas como sustentam e encaminham suas reivindicações (GOHN, 2014b, p. 14).

A compreensão desse conceito, conforme nos sinaliza Touraine, nos remete à tese de que nem toda ação coletiva pode ou deve ser qualificada como movimento social e que esse conceito deve estar reservado a ações coletivas que, efetivamente, questionem as relações de dominação que estruturam a sociedade:

O essencial, aqui, é reservar a idéia de movimento social a uma ação coletiva que coloca em causa um modo de dominação social generalizada. Entendo que uma relação social de dominação só pode suscitar uma ação que mereça o nome de movimento social se atuar sobre o conjunto dos principais aspectos da vida social, ultrapassando as condições de produção em um setor, de comércio ou de troca ou, ainda, a influência exercida sobre os sistemas de informação e de educação. O amplo recurso feito à noção de capitalismo, apesar da polissemia desse termo, indica bem o espírito com que foram conduzidos os estudos clássicos sobre os movimentos sociais. Trata-se de estudar os movimentos que colocam em questão condições particulares, isto é, em domínios socialmente definidos, uma dominação que, em sua natureza e em suas aplicações, tem um impacto geral. Essa afirmação conduz diretamente a uma segunda, a saber, que só há movimento social se a ação coletiva – também ela com um impacto maior do que a defesa de interesses particulares em um setor específico da vida social – se opuser a tal dominação (TOURAINÉ, 2006, p. 18/19).

Nessa perspectiva, a existência de um movimento social pressupõe um conflito instalado, com adversários ou oponentes em confronto, situados em uma arena política com referências comuns e interesses em disputa, caso contrário eles sequer se enfrentariam, por estarem em universos discursivos completamente distintos e separados, o que impediria o

enfrentamento, o compromisso com a resolução do conflito e a construção de pactos (TOURAINÉ, 2006).

No campo da sociologia, o debate sobre o conceito de movimento social é extenso, do ponto de vista histórico e também das abordagens apresentadas por algumas correntes teóricas de relevância, razão pela qual, realizaremos um breve percurso neste campo, a partir da obra de Maria da Glória Gohn.

Na primeira metade do século XX, tivemos a eclosão dos movimentos baseados na luta de classes, tendo como centralidade o conceito marxista de classe, que buscavam a conquista da condição de sujeito histórico para o trabalhador – operário ou camponês. Como afirma Gohn, Karl Marx teorizava as ações coletivas que tinham a classe trabalhadora como elemento central:

(...) delineou o perfil de um movimento social concreto, o do proletariado, dizendo que ele deveria ser compreendido para que se transformasse o mundo das relações sociais existentes (GOHN, 2014b, p. 27).

Desse modo, o marxismo, em suas múltiplas vertentes, historicamente se dedicou à produção de estudos acerca do movimento operário, especialmente, das lutas sindicais, se constituindo em uma matriz teórico-política de grande importância até os anos 1970. Vale destacar que, até hoje, a corrente teórica histórico-estrutural se utiliza de aportes dessa fonte e conta com intelectuais de envergadura representantes do pensamento de esquerda, como Mézários, Sader, Antunes, dentre outros (GOHN, 2014b).

Já nos anos sessenta, com a crítica a experiência do socialismo soviético, e o destaque aos aspectos propriamente culturais e comportamentais, experimenta-se uma grande revolução cultural e comportamental nos hábitos e costumes daquela geração, criando utopias e buscando formas diferentes de engajamento político, como por exemplo, a aliança entre estudantes e camponeses, que teve como um dos seus ícones Che Guevara (GOHN, 2014a).

Segundo Gohn, os movimentos dessa época foram fontes de produção teórica da corrente culturalista-identitária, inspirada pela escola de Frankfurt, Foucault, Arendt e outros. Aqui a centralidade, antes colocada na luta de classes e nos movimentos operários, é deslocada para outras questões:

Esta corrente construiu a chamada novidade dos “novos movimentos sociais” ao destacar que as novas ações abriam espaços sociais e culturais, eram compostas por sujeitos e temáticas que não estavam na cena pública ou não tinham visibilidade, como mulheres, jovens, índios, negros, etc (GOHN, 2014b, p. 29).

Entretanto, mesmo com tal deslocamento, esta abordagem não descarta elementos fundamentais presentes na perspectiva histórico-estrutural, trazendo também a noção de que as relações de dominação devem ser enfrentadas e superadas.

Os movimentos que marcaram os anos noventa, no cenário mundial, adquirem um significado diferenciado, ao buscar o enfrentamento do processo de globalização e o combate aos efeitos das políticas baseadas no modelo neoliberal, que tem como pilares o processo de privatização, com a redução do estado; a flexibilização e desregulamentação das relações trabalhistas e a abertura financeira, com a volatilidade do fluxo de capitais.

Tais movimentos altermundialistas e antiglobalização estavam focalizados na política macroeconômica e mercados, fortemente, por um outro patamar de comunicação mundial, deixando em segundo plano as temáticas relacionadas à cultura e valores de um tempo – típicos da década 1960, como também não recuperaram as lutas operárias. Contudo, fundamentaram-se “também no saldo organizatório das lutas identitárias das décadas anteriores” (GOHN, 2014a, p. 14). Ainda, segundo a referida autora, múltiplos são os atores desses movimentos sociais, qualificados por alguns teóricos como pós-modernos:

Não são os operários os sujeitos principais, ainda que sindicatos participem, por exemplo, do Fórum Social Mundial (FSM) e, posteriormente, das grandes manifestações públicas dos Indignados europeus. Os sujeitos dessas manifestações têm sido organizados sob múltiplas formas – etnia, raça, gênero, idade, tipo de atividade do trabalho (rural ou urbana), unidades produtivas da economia solidária etc. A forma de protesto também é diferente, tanto das fórmulas clássicas (greves, ações sindicais, passeatas etc.) como das formas de 1968 (protestos nas ruas). Nas formas dos anos 1990, ainda que tenham ocorrido protestos nas ruas, predominaram fóruns, assembleias, grandes encontros, longas caminhadas, etc., a exemplo do FSM (GOHN, 2014a, p. 14/15).

Os movimentos das últimas décadas do século XX contribuíram, no início deste milênio, para o avanço do processo democrático, praticamente, em toda a América Latina. A sociedade civil organizada interferiu no cenário político, elegeu seus representantes para os postos mais alto de algumas nações e participou da formulação e gestão de políticas públicas de caráter social.

Particularmente no Brasil, na primeira década do século XXI, a economia apresentou resultados importantes, entretanto, tais resultados não se sustentaram por muito tempo, o que levou a retomada dos movimentos sociais, não mais para o enfrentamento da ditadura ou de uma fase mais selvagem do capitalismo. Houve alguns avanços, porém não se transformou a lógica de desenvolvimento capitalista, mantendo suas bases em uma estrutura social

concentradora, produtivista, consumista e predatória dos recursos naturais. O país experimenta uma social democracia incipiente, que tenta fazer uma conciliação difícil e questionável com o capitalismo, mantendo ainda o receituário neoliberal (GRZYBOWSKI, 2012 *apud* GOHN, 2014a).

Se, de um lado, temos um cenário que volta a se caracterizar como desfavorável, sem que tenha sequer apresentado algumas respostas às questões cruciais como as relacionadas à reforma agrária ou apresentado resultados consistentes a partir de uma legislação avançada, no caso da reforma urbana, de outro, tivemos um processo de ampliação dos espaços de participação nas políticas públicas, promovendo o fenômeno de institucionalização dos movimentos, o que apresenta resultados contraditórios.

Esse processo de institucionalização e consequente esvaziamento político dos movimentos sociais nas últimas décadas tem sido objeto de estudo de várias abordagens dentre elas a chamada teoria institucional, com forte atuação no campo organizacional, teoria de cunho comportamentalista, que se desenvolveu nos Estados Unidos, e que encontra adeptos na Europa, influenciando também a produção teórica na América Latina. Esta corrente acentua o aspecto da institucionalização das práticas sociais, estabelecendo que um movimento atinge seus objetivos quando se transforma em uma organização institucionalizada (GOHN, 2014b).

Muitas são as controvérsias em torno das abordagens institucionalistas (que apresentam variações internas significativas), particularmente no que diz respeito aos elementos determinantes da ação e do comportamento organizacional, nesse caso do movimento social, como também é grande a controvérsia em torno do modo como se processa a relação entre a organização, o movimento social e o seu entorno, a sociedade.

Recuperemos aqui alguns elementos dessa contribuição teórica, particularmente a formulação que considera a hipótese de o processo de institucionalização, em geral, fragilizar politicamente o movimento social, mesmo quando apresenta aspectos positivos. Como afirma Gohn, reportando-se a tal contribuição teórica, no Brasil, a exemplo do que acontece em muitas outras experiências internacionais, a institucionalização pela qual passaram nas últimas décadas fragilizou os movimentos sociais. Uma possível explicação para isso é que eles perderam autonomia e, por consequência, força política, a partir do momento que se tornaram “meios de institucionalização de práticas sociais organizadas de cima para baixo, práticas que são formas de controle e regulação da população” (GOHN, 2014b, p. 60).

Segundo a autora, esse processo, é no mínimo contraditório:

Os resultados das ações de grupos e movimentos sob a égide de políticas participativas institucionalizadas por instâncias governamentais, também denominadas de participação institucionalizada, são contraditórios. De um lado, as demandas sociais são postas como direitos, abrindo espaço à participação via ações cidadãs. De outro, há perdas, principalmente de autonomia dos movimentos, e o estabelecimento de estruturas de controle social de cima para baixo, das políticas governamentais para os movimentos sociais. O controle social se instaura, mas com sentido dado pelas políticas públicas, ainda que haja a participação cidadã no estabelecimento das normativas (GOHN, 2014a, p. 54).

Na atualidade, as fronteiras que definem os movimentos sociais estão cada vez menos claras, do que eram, por exemplo, nas sociedades tipicamente industriais. Nas sociedades pós-industriais, também chamadas de sociedades da informação ou da comunicação, não se pode mais fazer referência a uma forma concreta de organização e de produção. As forças dominantes dessas sociedades não estão mais definidas por seus conteúdos ou pelas formas de vida social, mas pela sua capacidade de se reinventar em um contexto de crise (TOURAINÉ, 2006).

A tarefa de localizar os movimentos pela reforma urbana e de luta por moradia nesses debates conceituais, permite-nos construir uma compreensão de que, estando estes no confronto direto com um adversário, dentro de uma estrutura societal capitalista, à medida em que buscam assegurar acesso à moradia e à cidade, em contraposição ao avanço desenfreado dos domínios privados dos espaços urbanos e da exaustão dos recursos naturais, são eles definidos conceitualmente como movimentos sociais.

Estão eles, ao lutar pelos direitos à moradia e à cidade, trazendo questões particulares em um setor específico da vida social, portanto, em domínios socialmente definidos; mas também é possível dizer que, pelos menos parte de suas lideranças, defendem o confronto a uma condição de dominação, que pela sua natureza e aplicação, possui um impacto geral.

O quanto estes movimentos conectam-se a movimentos históricos, aqueles questionam a dominação na gestão da modernização das sociedades, varia ao longo do processo histórico, desde o seu surgimento até os momentos atuais, como também apresentam variações relacionadas aos elementos ideológicos e organizativos que os caracterizam.

Sobre sua importância no cenário nacional, pode-se dizer que os movimentos por moradia que atuam nas médias e grandes cidades, assim como os movimentos de luta pela terra, são os que têm mais visibilidade, pelo seu peso social e político. Apresentam, entretanto, uma heterogeneidade significativa em termos de concepção política e modos de organização e atuação. Dentre eles, existem os que atuam reivindicando, especificamente, a casa própria, situando-se, como já mencionado, no campo das conquistas individuais em uma esfera social

específica. Há, também, os que pretendem influenciar nas definições da política habitacional, ainda se concentrando, como os anteriores, nas conquistas individuais, porém, avançando no debate sobre a subordinação da política pública a interesses específicos. E, por fim, encontramos os que defendem a necessidade de mudança do sistema econômico vigente no país, confrontando uma situação de dominação que tem impacto geral, e não em apenas um campo social determinado (BOITO e BERRINGER, 2013).

O Fórum de Pós-Ocupação, objeto deste estudo, encontra-se perpassado das questões apontadas, uma vez que propõe constituir um espaço que contribua para a retomada da autonomia e da força política dos movimentos, em um processo dialógico com as esferas públicas, no exercício do controle social das ações do estado. A análise das estratégias adotadas por essa experiência, a partir dos conteúdos pesquisados, pretende refletir sobre tal questão, encontrando algumas respostas, mas, principalmente sinalizando muitos desafios.

2.1 MOVIMENTOS SOCIAIS DE REFORMA URBANA E DE LUTA POR MORADIA

Os primeiros debates e proposições acerca das questões urbanas e de acesso à habitação aconteceram, no Brasil, na década de 1950, trazidos por profissionais da área de arquitetura e urbanismo. Já na década seguinte, políticos e intelectuais juntaram-se aos técnicos no Seminário de Habitação e Reforma Urbana, gerando um documento que trazia a ideia de justiça social nas cidades, mas ainda marcado pela ênfase na questão da moradia. Em suas conclusões, não só recomendava um projeto de lei sobre a política habitacional e urbana, como também trazia princípios e fundamentos que, posteriormente, foram incorporados à ordem jurídica (BASSUL, 2010).

Já nessa época, foram apontados elementos fundamentais para o enfrentamento da questão urbana, que ainda hoje estão presentes e de maneira agravada. Dentre eles, destacamos: as desigualdades sociais advindas de uma sociedade de classes, que se pauta na espoliação e na propriedade privada; como consequência disso, o crescimento desordenado das cidades e a especulação imobiliária; a incapacidade do Estado de responder a essas questões com uma política habitacional que dê conta quantitativa e qualitativamente, de oferecer a moradia como um direito fundamental do ser humano (SERRAN, 1976 *apud* BASSUL, 2010).

Essas ideias e proposições apresentavam relativa repercussão no ambiente político dos anos que antecederam o golpe militar de 1964, entretanto, os debates e encaminhamentos em curso, foram abortados no regime militar.

Paralelamente a esses primeiros movimentos em torno da questão urbana e com maior repercussão, organizavam-se as ligas camponesas clamando por reforma agrária, e, talvez por essas pressões na cidade e no campo, o governo militar tenha logo aprovado o Estatuto da Terra, lei que trata da questão agrário-rural, como também criado o Banco Nacional de Habitação – BNH, limitando e regredindo os debates sobre a questão urbana, “circunscrevendo-a à política habitacional” (BASSUL, 2010).

Com o agravamento dos problemas urbanos no decorrer das décadas 1960 e 1970, as reivindicações sociais foram ganhando força, a partir de movimentos de base nas periferias das cidades, muitos deles apoiados pela igreja católica, por intermédio de uma atuação relevante das pastorais.

Em 1982, a 20ª Assembleia Geral da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) aprovou um documento, intitulado “Solo Urbano e Ação Pastoral”, em que critica a formação de estoques de terra urbana com fins especulativos e, entre outras ações públicas, a política de remoção de favelas. O texto propunha, por exemplo, a regularização fundiária de assentamentos informais, o combate à ociosidade do solo urbano e o condicionamento da propriedade urbana à sua função social (BASSUL, 2010, p. 74).

No início década de 1980, houve um processo intenso de retomada dos debates e organização de movimentos sociais, em torno dos diversos temas urbanos.

Nesse processo merece destaque a construção do Movimento Nacional de Reforma Urbana, que reuniu movimentos sociais (moradia, transporte, saneamento), associações de profissionais (arquitetos, advogados, sanitaristas, assistentes sociais, engenheiros), entidades sindicais, entidades acadêmicas e de pesquisa, ONGs, integrantes da Igreja Católica (egressos do movimento religioso denominado Teologia da Libertação), servidores públicos, além de prefeitos e parlamentares progressistas. Por ocasião do processo de conquista da nova Constituição Brasileira (1987), foi criado o Fórum pela Reforma Urbana com a finalidade de unificar todas as iniciativas dos movimentos urbanos que faziam reivindicações específicas e fragmentadas naquele momento. O Movimento Nacional de Reforma Urbana constituiu uma experiência rara de movimento social que reuniu diferentes setores em torno de alguns pontos prioritários da política urbana que ganharam unanimidade. Esses pontos foram organizados em uma agenda que constituiu uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular, subscrita por 131 mil eleitores, que foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte. Pela primeira vez na história do Brasil, a Constituição Federal passou a contar com um capítulo dedicado ao tema das cidades e incorporar a função social da cidade e a função social da propriedade (MARICATO, 2010, p.16).

Diante desse avanço na legislação e, no ambiente de abertura política, com o fim do regime militar e as primeiras eleições diretas, primeiro no âmbito dos municípios e estados, posteriormente, no âmbito federal, começam a se organizar, nos anos 1990, de maneira mais estruturada e abrangente, dois movimentos nacionais: o Movimento Nacional de Luta por Moradia – MNLM e a União Nacional por Moradia Popular – UNMP. Além desses dois movimentos, a Confederação Nacional de Associações de Moradores – CONAM, já existente desde 1982, pauta as questões urbanas e comunitárias em sua atuação. Por último, em 1993, é fundada a Central de Movimentos Populares – CMP, com o intuito de articular diversos movimentos urbanos, formando com os três anteriores, o quadro dos movimentos nacionais de luta por moradia (RODRIGUES e BARBOSA, 2010).

No âmbito local, regional ou estadual, diversos outros movimentos atuam nas lutas cotidianas por moradia, vinculados ou não aos movimentos nacionais, diversidade que pode fortalecer e ampliar a luta, mas, em algumas circunstâncias e cenários políticos, tende a fragmentar, fragilizar e favorecer a cooptação.

A partir dos anos 2000, com a promulgação do Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 2001, a criação do Ministério das Cidades – MCIDADES, em 2003, os movimentos passaram a ter um campo de atuação mais extenso e dialógico com o Governo Federal, nas conferências e no processo mais participativo de concepção das políticas públicas nessa área.

Na primeira década deste milênio, segundo Gohn (2014a), o Brasil experimentou uma condição de estabilidade e crescimento econômico, que permitiu a recomposição do salário mínimo e a adoção de políticas sociais compensatórias, voltadas para a redução da desigualdade.

Também neste período foi possível observar maior evidência das ações de movimentos sociais em diversas áreas, como dos grupos indígenas, de afrodescendentes, de mulheres, de estudantes, de luta por direitos e construção de identidades, os movimentos de luta pela reforma agrária, assim como os da reforma urbana.

Nos três governos consecutivos do Partido dos Trabalhadores – PT, de 2002 a 2014, os espaços de participação social nas instâncias governamentais foram ampliados. De um lado isso favoreceu o desenho de programas com a participação dos movimentos e, portanto, mais voltados ao atendimento das demandas da sociedade civil, possibilitando o acesso à habitação das camadas populacionais mais vulneráveis. De outro, trouxe as contradições da participação institucionalizada, que estabelece estruturas de controle social de cima para baixo – das políticas

governamentais para os movimentos sociais, assim como compromete, a autonomia dos movimentos (GOHN, 2014a).

É imprescindível que os segmentos populares, representados pelos movimentos sociais, desenvolvam a capacidade de atuar no campo da formulação de políticas públicas, como também no processo de avaliação da sua implementação, entretanto, é preciso manter a atenção para que o que alimenta não seja também o que desconstrói, visto que

Alguns controles sociais sobre o Estado constituem uma experiência fundamental para o aprendizado dos movimentos, assim como também é importante ampliar as conquistas por demandas sociais. Ao contrário do que pensam muitos intelectuais que veem nisso um desprezível reformismo, as conquistas de reivindicações concretas imediatas são alimento essencial para qualquer movimento reivindicatório de massas. Mas é preciso entender o Estado em sua complexidade, especialmente numa sociedade como a nossa, patrimonialista e desigual. Seu poder de cooptação, e mesmo de corrupção, parece imenso (MARICATO, 2014, p.98-99).

Se houve uma ampliação dos espaços de participação nas instâncias de governo, houve também a diluição das forças de resistência e o arrefecimento na formação de quadros políticos de esquerda.

E ainda, ao falar em direitos, vale trazer as reflexões de Santos sobre direitos humanos, suas ilusões e desafios, quando questiona: (...) “será a hegemonia de quem goza hoje o discurso dos direitos humanos o resultado de uma vitória histórica ou, pelo contrário, de uma derrota histórica?”. O autor afirma “a grande maioria da população mundial não é sujeito de direitos humanos. É objeto de discursos de direitos humanos”. (SANTOS, 2013, p.42)

Com o resultado das últimas eleições presidenciais, no final de 2014, em que mais uma vez o Partido dos Trabalhadores conseguiu eleger sua candidata, o que temos assistido é um avanço das forças de direita, com forte caráter conservador e elitista.

Vale ressaltar que essa candidatura de coalisão trouxe para a base governista, de maneira ainda mais acentuada que nos governos anteriores, forças com interesses muito diversos, fragilizando a governabilidade pretendida.

O país vive a falência do seu sistema político e este cenário nos remete ao que Wolff (2007) chama de “esquecimento da política”, apresentando cinco formas de esquecimento da política: 1) basear a política nos interesses particulares; 2) reduzir a política à economia; 3) quando quem decide é a técnica, entendida a técnica em dois sentidos, o do progresso tecnológico e o de adaptação racional dos meios para um determinado fim; 4) fundamentar a política na religião, reportando-se a uma visão que reduz a ação política à aplicação racional e

burocrática dos mandamentos divinos; 5) basear a política na moral, reduzindo a humanidade real a uma humanidade ideal.

De uma forma ou de outra, todos esses modos de esquecimento são observados na história política do Brasil, e todos eles também se constituem, segundo Wolff (2007, p.79), em “riscos para a democracia”, seja pela “crença de que a política é um negócio de profissionais”, pela “crença de que a política distingue e opõe governantes e governados”, ou ainda quando define que “democracia consiste em opor ‘eles’ (os políticos) a ‘nós’, as pessoas comuns; e especialmente em opor os costumes e os vícios dos políticos à honestidade das pessoas comuns (...)”.

Citando mais uma vez Wolff (2007, p. 66), “a política é esquecida quando se para de sonhar para começar a dormir”. Para que o processo de democratização brasileiro, diante desse movimento de refluxo, possa voltar a apresentar avanços, é preciso acordar e lembrar da política. E lembrar da política significa que todo cidadão precisa compreender e assumir sua função política, tanto na perspectiva de integrante de uma comunidade política, como também na relação com o poder.

O momento histórico exige um recrudescimento na atuação dos segmentos de esquerda, notadamente, dos movimentos sociais, pois é no processo coletivo que há uma chance de superação da crise política, sem que seja experimentado um retrocesso do ponto de vista social. Trata-se de retomar a ideia de movimento social como sendo uma ação coletiva, que se opõe a um modo de dominação social, ainda que atuando em um setor ou aspecto específico da vida social, apresentando um impacto social, sobretudo, pelo fato de que a defesa do interesse particular e privado só se realiza através da ação coletiva – o que pode resultar, de forma direta ou indireta, no questionamento de elementos estruturais do sistema, a exemplo da política habitacional, do acesso estratificado aos serviços de consumo coletivo e de infraestrutura e do acesso à terra urbana (TOURAINÉ, 2006).

Nessa perspectiva, mais uma vez Santos nos traz a proposta de buscar “uma concepção contra-hegemônica dos direitos humanos, superando a matriz liberal que concebe os direitos humanos como direitos individuais e privilegia os direitos civis e políticos”, para almejar outras concepções de “inspiração marxista ou socialista, que reconhecem os direitos coletivos e privilegiam os direitos econômicos e sociais” (SANTOS, 2013, p. 43).

Por fim, Wolff (2007, p. 64) nos apresenta a seguinte questão: “será que é possível a comunidade e o poder coincidirem, isto é, que o poder emane da comunidade no seu conjunto e ao mesmo tempo que ele seja exercido para o bem da própria comunidade?”.

Em Salvador, durante o período da ditadura militar, haviam as associações de moradores, que se constituíam em espaços de resistência, abrigando militantes de partidos e organizações de esquerda, e contavam com o apoio das Comunidades Eclesiais de Base – CEB, ligadas à igreja católica.

A Federação das Associações de Bairros de Salvador – FABS foi criada em 1979. Era uma associação com 200 associações filiadas (GARCIA, 2002 *apud* SANTOS et al, 2012), “cuja demanda estava associada à luta pela melhoria da qualidade de vida e o movimento de luta contra a ditadura, inclusive de cunho socialista” (SANTOS et al, 2012, p. 38).

No início dos anos 2000, inspirado em movimentos por moradia similares, organizados em outras regiões do país, surge o Movimento dos Sem Teto de Salvador – MSTS, com centenas de famílias mobilizadas em torno de ações de ocupação de áreas ou imóveis abandonados, públicos ou privados, reivindicando o direito constitucional à moradia e o acesso à cidade.

Era o momento de ascensão de um projeto político progressista, representado pela eleição de Lula à Presidência da República, marcado também por um aprofundamento da crise econômica mundial, com repercussão no Brasil, em especial, na classe trabalhadora; na Bahia, a hegemonia de forças políticas situadas à direita do campo político, lideradas por Antônio Carlos Magalhães, enfrentava suas primeiras baixas e fissuras; foi nesse contexto nacional e local que ocorreu a criação e consolidação do movimento (SANTOS et al, 2012).

Em pouco mais de uma década de existência, este movimento se divide, formando também o Movimento do Sem Teto da Bahia – MSTB, decorrente de divergências nas concepções políticas e também nas estratégias adotadas. Ainda, outro movimento local surgiu neste cenário, o Movimento em Defesa da Moradia e do Trabalho – MDMT, figurando no mapa das ocupações em Salvador.

Neste cenário, de governos progressistas tanto na esfera federal quanto na estadual, o processo de negociação com os movimentos se estabelece, possibilitando o equacionamento da questão de acesso à habitação por meio dos programas federais e estaduais de habitação, com ênfase para o PMCMV.

Esse processo é reforçado pela formação de coordenações estaduais dos quatro movimentos nacionais – Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), União Nacional

por Moradia Popular (UNMP), Central de Movimentos Populares (CMP) e Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), além de vários outros movimentos locais, alguns deles com representação nos conselhos municipais e no conselho estadual, participando das conferências, como também com representação no Fórum de Pós-Ocupação.

Em 2009, ano em que foi lançado o PMCMV, o quadro das ocupações em Salvador contabilizava um total de 36, de acordo com trabalho realizado por Ângela Gordilho, nos anos anteriores, quando esteve à frente da Secretaria de Habitação de Salvador. Em termos de propriedade, 03 eram imóveis/terrenos públicos municipais, 12 eram estaduais, 06 eram federais e 15 particulares, de um total de 14 prédios, 02 galpões, 02 prédios mais terreno e 18 terrenos, conforme ilustrado pelas fotos 01 a 05. A vinculação dessas ocupações aos grupos políticos atuantes em Salvador era a seguinte: 15 do MSTS, 13 do MSTB, sendo que 01 dessas contava também com grupo independente, 03 do MDMT, 01 do MNLM e 04 independentes (SANTOS et al, 2012).

Figura 1 - Ocupação Ladeira da Praça, do MDMT



Fonte: Atlas sobre o Direito de Morar em Salvador, 2012

Figura 2 - Ocupação Ed. Rajada (Comércio), do MSTB.



Fonte: Atlas sobre o Direito de Morar em Salvador, 2012

Figura 3 - Ocupação Cidade de Plástico (Periperi), do MSTB.



Fonte: Atlas sobre o Direito de Morar em Salvador, 2012

As próximas fotos apresentam alguns detalhes das condições de vida a que essa população estava sujeita no período em que permaneceram nas ocupações.

Figura 4 - Esgoto na Ocupação Quilombo de Escada, do MSTB



Fonte: Atlas sobre o Direito de Morar em Salvador, 2012

Figura 5 - Fogão na Ocupação Quilombo Paraíso, do MSTB



Fonte: Atlas sobre o Direito de Morar em Salvador, 2012

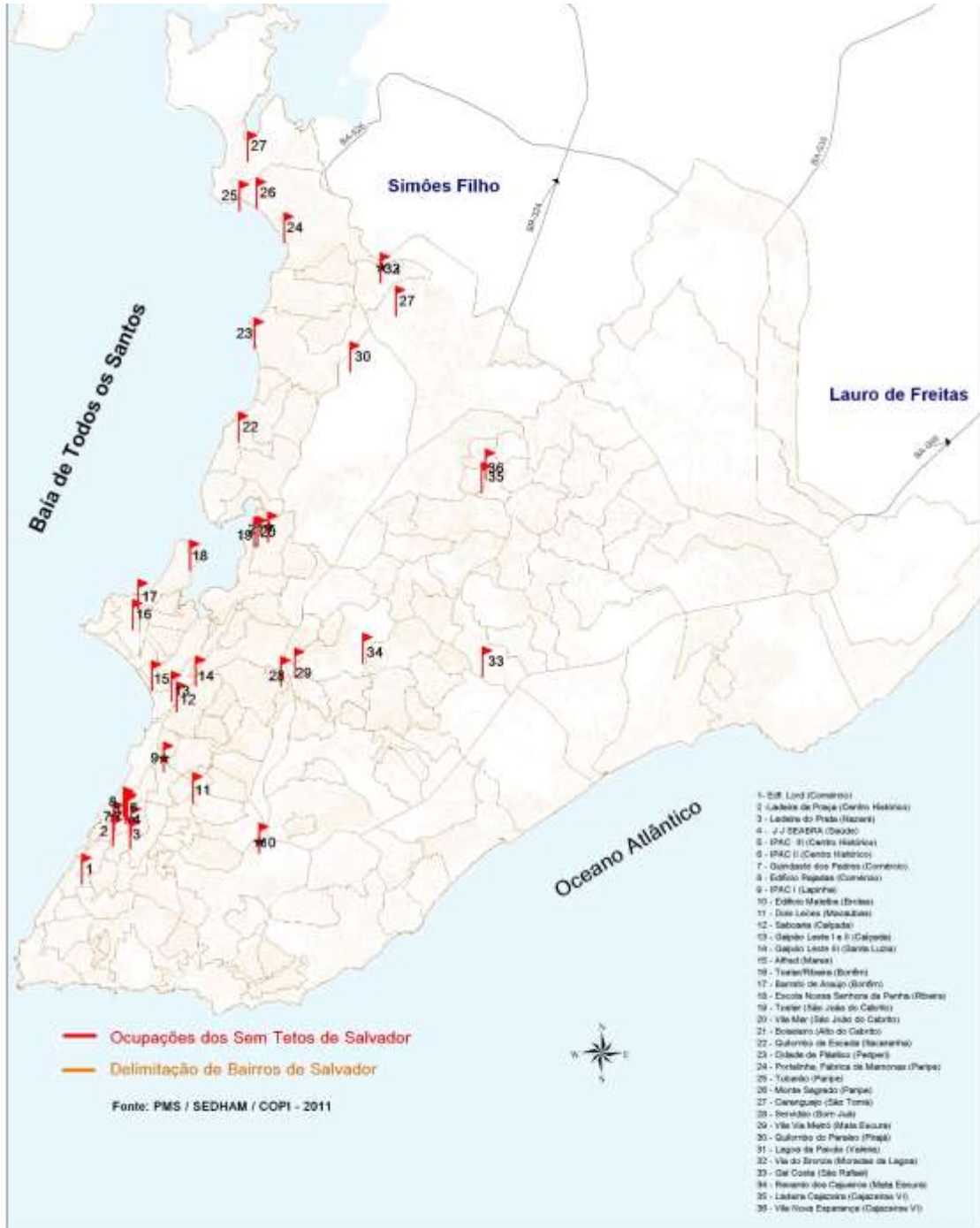
Figura 6 - Reserva de água na Ocupação Edifício Rajada, do MSTB.



Fonte: Atlas sobre o Direito de Morar em Salvador, 2012

Na Figura 7, é possível visualizar a distribuição das ocupações em Salvador:

Figura 7 - Distribuição das Ocupações em Salvador



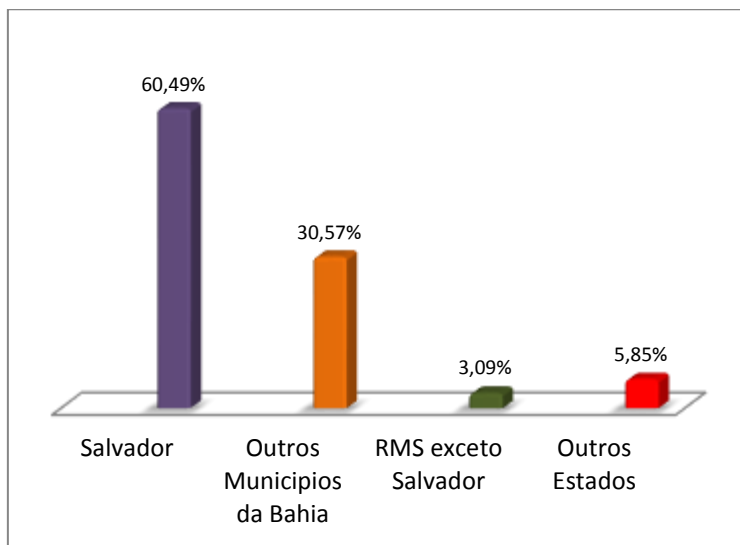
Fonte: Atlas sobre o Direito de Morar em Salvador, 2012

Os referidos movimentos sociais são resultado de uma situação de carência extrema pela qual passou parcela significativa da população, situada nas menores faixas de renda, ou seja, são:

Desempregados, aposentados, trabalhadores dos serviços domésticos, vendedores ambulantes, biscateiros, ajudantes da construção civil, catadores de material reciclável, porteiros e vigias, pequenos comerciantes, manicures, cabeleireiros, pintores, marceneiros, eletricitas, mecânicos, garçons, cozinheiros, auxiliares de serviços gerais e do comércio, pescadores, trabalhadores de cargas e descargas de mercadorias, motoristas, trabalhadores artesanais, lavadores e guardadores de carro, professores, motociclistas, fotógrafos, frentistas, agentes comunitários, jornalistas, baianas de acarajé, técnicos em telecomunicações, vidraceiros, trabalhadores tipográficos, músicos, técnicos em eletricidade e eletrotécnica em sua grande maioria sem vínculo empregatício e acesso a direitos trabalhistas (SANTOS et al, 2012, p. 26).

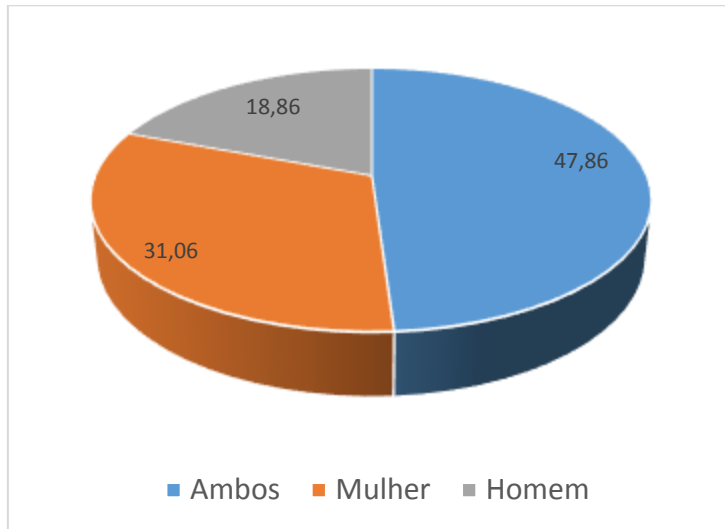
Segundo pesquisa realizada nas ocupações, seus moradores não eram migrantes recém-chegados à capital, são filhos da própria cidade, descendentes de migrantes das décadas de 1960, 1970 e 1980, se deslocaram para Salvador em busca de melhores condições de vida (SANTOS et al, 2012), conforme gráfico 1.

Gráfico 1 - Origem dos Sem Teto



Fonte: Atlas sobre o Direito de Morar em Salvador, 2012.

Ainda, a pesquisa nos mostra que havia um expressivo percentual de mulheres chefe de família, compartilhando esta função com o homem ou assumindo-a integralmente (SANTOS et al, 2012), conforme nos mostra o gráfico 2.

Gráfico 2- Condição de Chefe de Família

Fonte: elaboração própria

Ademais, os moradores das ocupações eram, sobretudo, aqueles que se autodeclaravam negros, 45,87%, o que expressa a realidade étnica da pobreza na cidade de Salvador, expressando uma exclusão racial histórica (SANTOS et al, 2012).

É nesse cenário que o movimento se constitui, expande e se consolida, evidenciando que nossa sociedade excludente e perversa está alicerçada no tripé classe – etnia – gênero, dimensões que estão enredadas em um processo agudo e acentuado de produção e reprodução de segregação social, que só pode ser enfrentado, de fato, se tais dimensões forem compreendidas em suas relações e interdependências.

Esses diferentes sistemas de dominação-exploração intercambiam seus mecanismos, criando uma relação simbiótica entre si, portanto, no mundo contemporâneo, não há como falar de um desses sistemas sem levar em conta as relações estabelecidas pelos outros (SAFFIOTI, 1998 *apud* SANTOS, s/d).

Do surgimento dos Movimentos de Luta por Moradia em Salvador e suas ocupações como forma de pressionar os poderes públicos a apresentarem respostas mais efetivas para as reivindicações, à implementação do PMCMV, a partir de 2009, algumas estratégias foram reformuladas, a exemplo de parcela significativa dos movimentos que optou por cessar o processo de novas ocupações e adotou a negociação como seu principal instrumento de luta. Também algumas respostas foram dadas, com o atendimento prioritário dos moradores das ocupações nos primeiros empreendimentos entregues pelo Programa, o que resultou em número

expressivo de ocupações extintas, de acordo com dados preliminares, colhidos junto aos próprios movimentos:

Tabela 1 - Situação atual das ocupações¹

Movimento	Ocupações em 2009	Ocupações atendidas PMCMV ou PAC	Outras situações
MSTS	15	10	04 atendidas parcialmente; 01 reativada após atendimento
MSTB	13	11	01 atendida parcialmente; 01 será atendida por projeto específico de urbanização da prefeitura
MDMT	03	03	_____
MNLM	01	01	_____
Independentes	04	04	_____

Fonte: elaboração própria

Esses resultados numéricos, ainda que relevantes como expressão de uma produção de habitação de interesse social em larga escala, sem precedentes no país, estão longe de expressarem a promoção efetiva do acesso adequado à moradia e à cidade.

Os desafios impostos a essa população, quando da sua transferência para os novos empreendimentos do PMCMV, serão apresentados no Capítulo 3.

Diante desse cenário, se de um lado tivemos, no período do início dos anos 2000, o crescimento dos Movimentos de Luta por Moradia em Salvador, com alguma extensão para a região metropolitana e para outras cidades do estado, por outro, o referido processo de fragmentação dos movimentos e suas representações apresentam, atualmente, um novo desafio a ser encarado.

Atualmente, alguns movimentos tiveram suas bases esvaziadas, outros carecem de uma definição clara de suas bandeiras de luta e de sua concepção política de sociedade, praticamente todos necessitam de ampliação dos seus quadros de coordenação e da formação sociopolítica de coordenadores e das bases. Também a estratégia de unificação da luta deve ser examinada, como uma possibilidade de fortalecimento da atuação.

¹ Os dados constantes no Quadro 1 foram colhidos por meio de consultas informais junto a coordenador de movimento social, sendo recomendável a realização de novo levantamento para fins de atualização.

3 A POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO

Historicamente, o Brasil vem tendo uma alteração significativa em sua configuração sociogeográfica, passando, em poucas décadas, de uma população majoritariamente rural, para uma população predominantemente urbana, com cidades que representam enorme desigualdade social e evidente segregação socioespacial.

O processo de urbanização foi acelerado principalmente nas capitais, onde a moradia adequada ainda persiste como um sonho-desafio para grande parcela da população. Para além da questão do acesso, mesmo aqueles que conseguem esse “bem quase intangível”, na maioria das vezes, fazem-no em condições de vulnerabilidade e, em muitos casos, de enorme precariedade, posto que não há, em geral, uma convergência de políticas públicas para a atenção integral que supere tal quadro.

Ao considerar a década de quarenta como o início efetivo do processo de urbanização no Brasil, vê-se que, em mais de setenta anos, o cenário pouco mudou: em sua maioria, os migrantes e seus descendentes continuam morando de forma precária nas periferias, com pouca qualificação profissional, sujeitos ao subemprego e acesso limitado aos serviços públicos.

Além disso, com o crescimento das cidades e a intensificação da complexidade dos problemas de mobilidade, muitas pessoas que trabalhavam nas áreas mais centrais, necessitaram se instalar perto dos seus locais de trabalho, amontoando-se em aglomerados urbanos, uma vez que seus salários não permitiam o deslocamento para grandes distâncias, acomodando-se em áreas centrais marginalizadas, em condições insalubres e inseguras.

A necessidade de moradia de baixo custo para os trabalhadores urbanos, os elevados preços dos aluguéis e a limitada disponibilidade de habitações para atender a esta demanda contribuíram para a multiplicação de moradias coletivas inadequadas.

Em meados dos anos 1970, em consonância com o esforço de resistência e combate à ditadura, ganha corpo um movimento social reivindicatório de moradia e melhorias urbanas, resultando, na década seguinte, em governos locais que se autodenominavam “prefeituras democráticas e populares”. A partir desse momento, crescem os movimentos urbanos e operários, que reivindicam espaço na cena política; e em 1987, esses movimentos urbanos “construíram uma entidade nacional – o Fórum Nacional de Reforma Urbana – que buscou

superar as reivindicações pontuais e específicas e propor uma agenda unificada para as cidades” (MARICATO, 2014).

A autora observa ainda que o estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, “Déficit Habitacional no Brasil” (MCIDADES, 2003), aborda o tema de modo quantitativo e conceitual, indicando diversas categorias de déficit e formas de provisão habitacional, a partir de levantamento das condições precárias de moradia: casas inacabadas, insalubres, congestionadas, localizadas em favelas ou invasões, em loteamentos ilegais, em áreas de risco geotécnico ou sujeitas a enchentes.

O período foi de intensa produção acadêmica nessa área, como também de experiências inovadoras nos governos municipais, entretanto, segundo Maricato:

Apesar dos avanços teóricos sobre as cidades desiguais, apesar do avanço organizativo e político dos movimentos operário e social urbano, apesar das vitórias eleitorais e das experiências inovadoras de gestão urbana democrática e apesar das conquistas de um novo arcabouço legal inédito sobre as cidades, esse conjunto importante de fatos não logrou mudar significativamente o rumo injusto e ambientalmente predatório da realidade urbana durante o período de que trata este estudo: 1975 a 2010 (MARICATO, 2014, p. 107/108)

O Estatuto da Cidade, lei federal brasileira nº 10.257, aprovada em 2001, é uma conquista social que se construiu ao longo de algumas décadas,

Sua história é, portanto, exemplo de como setores de diversos extratos sociais (movimentos populares, entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, ONGs, parlamentares e prefeitos progressistas) podem persistir muitos anos na defesa de uma ideia e alcançá-la, mesmo num contexto adverso. Ela trata de reunir, por meio de um enfoque holístico, em um mesmo texto, diversos aspectos relativos ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental. Ela traz à tona a questão urbana e a insere na agenda política nacional num país, até pouco tempo, marcado pela cultura rural (MARICATO, 2010, p. 5).

Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, conforme disposto em seu artigo 1º:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Dos artigos da Constituição, o primeiro dispõe que a política urbana é responsabilidade do Município, ente que deve garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento dos

cidadãos. Define também, que o Plano Diretor Municipal é o instrumento básico do ordenamento territorial urbano, definindo quais devem ser o uso e as características de ocupação das parcelas do território municipal, visando assegurar o cumprimento da função social da propriedade e o direito de todos à cidade. Ainda, em seu escopo, prevê diversos instrumentos para esse cumprimento, a exemplo do parcelamento e edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo. Já o artigo seguinte trata da aquisição da propriedade pelo ocupante de imóvel urbano que o utiliza para sua moradia ou de sua família, garantindo o direito de propriedade àquele que, de fato, dá a ela uma destinação compatível com sua vocação legal (BARROS, CARVALHO e MONTANDON, 2010).

A despeito dos marcos legais avançados, na prática, as políticas públicas no país permanecem subordinadas aos interesses hegemônicos do capital, com suas formulações atendendo a interesses políticos e econômicos, muito mais do que, de fato, voltadas para as questões sociais que pretendem enfrentar e dar respostas efetivas. Particularmente, as políticas urbanas e, especificamente, de habitação, ao longo de muitas décadas, são marcadas pelos interesses do mercado imobiliário, em especial, a questão da propriedade da terra que, segundo Maricato (2014), “é um nó na sociedade brasileira”. A autora aponta que essa situação não ocorre por falta de planos e leis voltados ao tema:

O Estatuto da Terra, de 1964, relaciona a reforma agrária à ‘melhor distribuição de terra’ e à ‘justiça social’. Segundo ele, ‘é dever do poder público: promover e criar condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra’. O Estatuto da Cidade, de 2001, é tido como um exemplo para o mundo (...). Ele restringe e limita o direito de propriedade, subordinando-o ao ‘bem coletivo’ e ao ‘interesse social’. A função social da propriedade e o direito à moradia estão previstos na Constituição Federal, mas entre a retórica e a prática vai um abismo (MARICATO, 2014, p. 186).

É no bojo dessas contradições, acentuadas por uma crise econômica mundial, que nasce o PMCMV, refletindo e reproduzindo em seu desenho e operacionalização diversos equívocos já experimentados por políticas anteriores, posto que se privilegia a lógica de mercado, como veremos nos próximos itens.

3.1 O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

O capitalismo sofreu uma grande crise estrutural, nas décadas de 1970 e 1980, manifestada de várias formas: baixo investimento e, por consequência, pequeno crescimento, desemprego, inflação, diminuição da rentabilidade do capital, desaceleração do progresso técnico.

Esse período foi marcado pela queda da taxa de lucro, fenômeno que pode ser compreendido pela relação da produção frente ao estoque de capital fixo necessário à sua realização. Ou seja, a produtividade do capital foi diminuindo gradativamente, o que foi parcialmente compensado pela diminuição da taxa de crescimento do salário.

No final dos anos 1980, ainda que a produtividade do trabalho tenha permanecido em ritmo lento, a produtividade do capital volta a crescer, graças a uma alta taxa de desemprego, além de outros fatores, como as novas tecnologias, especialmente, de informação e comunicação.

Nos anos 1990, parecia que a crise havia sido superada, com a redução do desemprego e o controle da inflação, especialmente nos países considerados centrais, permanecendo ainda uma notada instabilidade financeira, nos países da “periferia”. Essa aparente recuperação se deu em função da política neoliberal, adotada em vários países capitalistas, já na década anterior, caracterizada por dois fenômenos importantes: a financeirização, ou criação do capital fictício, e a globalização dos mercados.

Na América Latina, os efeitos da crise financeira e a explosão da dívida externa reforçaram a ideia da necessidade de um ajuste estrutural, sob as determinações do Banco Mundial e do FMI, com a adoção de políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado.

Segundo Soares:

A proposta se resume, para o chamado curto prazo, em diminuir o déficit fiscal reduzindo o gasto público; aplicar uma política monetária restritiva para combater a inflação e fazer prevalecer uma taxa de juros ‘real positiva’ e um tipo de câmbio ‘real adequado’. A médio prazo os objetivos seriam transformar as exportações no motor de crescimento; liberalizar o comércio exterior; atenuar as regulações estatais atribuindo o papel regulador ao mercado; concentrar o investimento no setor privado, reduzindo a presença do setor estatal – o chamado Estado mínimo; e promover uma estrutura de preços sem distorções. (SOARES, 2000, p.14)

Se nos países centrais o neoliberalismo desmontou os mecanismos compensatórios do “Welfare State”, nos países periféricos, os padrões de equidade social, já desajustados, tiveram um agravamento significativo, especialmente, pela crise do mercado de trabalho, decorrente do processo de flexibilização produtiva.

Com o avanço descontrolado do processo especulativo, cresceu, em todo o mundo e, especialmente, nos países da periferia, o nível de exploração do trabalho, tanto assalariado quanto o não assalariado. A liberdade de ação do mercado e do capital rompeu as fronteiras dos Estados-nação, criou grandes empresas e grandes capitais, acentuando a procura das rendas financeiras e, por conseguinte, as desigualdades patrimoniais e sociais.

Para assegurar a rentabilidade satisfatória para o capital, os lucros fictícios foram elevados, de modo que, somados aos resultados monetários da exploração do trabalho, asseguravam o “equilíbrio” do sistema. Entretanto, esse ciclo aparentemente “virtuoso” para o capital, foi caminhando para o seu esgotamento, o que ocorreu de maneira clara com a crise imobiliária nos Estados Unidos, de efeitos alarmantes em todo o mundo, na primeira década do séc. XXI.

O início deste século, no Brasil, é marcado pela eleição direta do primeiro governo de coalizão de forças políticas à esquerda, que apostou em uma estratégia de estímulo à produção e ao consumo, induzindo o crescimento econômico, sem rupturas ou conflitos com os setores representativos do rentismo financeiro, para “fortalecimento do capitalismo brasileiro com a ascensão social dos mais pobres”. Este receituário funcionou, de certa forma, enquanto a economia mundial apresentava condições favoráveis ao país, com uma demanda intensa de *commodities*, especialmente pela China, e pelo alto preço do petróleo, estimulando o crescimento da economia e das expectativas por índices ainda melhores (BOULOS, 2015).

Entretanto, em 2008 se evidencia mais uma crise mundial, em efeito dominó, a partir da crise dos *subprimes*, garantia de crédito no sistema imobiliário dos Estados Unidos, a partir do estouro da *bolha da internet*, com a desvalorização das ações das empresas de tecnologia e informática. Neste cenário, o receituário do governo brasileiro começa a apresentar sinais de recessão, com a queda no preço das *commodities* e índices cada vez menores de crescimento econômico.

Em mais um esforço de aquecimento da economia interna, é concebido o Programa Habitacional Federal Minha Casa Minha Vida (PMCMV), no intuito de dinamizar um importante segmento econômico estratégico no projeto de desenvolvimento e pacto de poder

do país, o da construção civil, sob o argumento da manutenção de postos de trabalho; buscando ainda minimizar os efeitos da crise no Brasil, como também reduzir o déficit habitacional, atendendo as necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, passando a garantir o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade.

O PMCMV é um programa do Governo Federal, gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal – CAIXA e outras instituições financeiras, que consiste em aquisição de terreno e construção ou requalificação de imóveis contratados como empreendimentos habitacionais em regime de condomínio ou loteamento, constituídos de apartamentos ou casas que, depois de concluídos são alienados, com subsídio, às famílias que possuem renda familiar mensal em patamares inferiores a 3 salários mínimos, conforme abaixo:

Tabela 2 - Faixa de Renda no PMCMV

Desde a criação do Programa até 08/07/2011	Até R\$ 1.395,00
A partir de 08/07/2011 a 30/03/2016	Até R\$ 1.600,00
A partir de 30/03/2016	Até R\$ 1.800,00

Fonte: Elaboração própria, com base nas Portarias do MCIDADES

No que se refere, especificamente, à política de habitação brasileira, das três décadas de atuação do extinto Banco Nacional de Habitação – BNH, à formulação do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, nos anos de 2008/2009, passamos por importantes avanços, como a promulgação desta Lei, a criação do Ministério das Cidades – MCIDADES, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e do Conselho das Cidades.

Havia uma construção cuidadosa, orientada pelo MCIDADES e com a participação dos diversos segmentos que compõe o Conselho das Cidades, de instrumentos de planejamento de um sistema de cidades e de habitação de interesse social, a exemplo do Plano Nacional de Habitação – PLANHAB e dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS, conforme descrevem Maricato (2014) e Rolnik (2015).

A pressão dos setores empresariais vinculados à cadeia produtiva da construção civil, reforçada, de outro lado, pelas reivindicações dos movimentos de luta por moradia, que pretendiam resultados mais imediatos, resultou no enfraquecimento da atuação do MCIDADES, criando condições para a formulação do PMCMV, conforme citado por Amore:

Uma articulação inusitada entre movimentos de luta pela moradia e setores empresariais representados no Conselho Nacional das Cidades estava em curso desde 2008, com o lançamento da “Campanha Nacional pela Moradia Digna – uma prioridade social (AMORE, 2015, p.16).

O autor descreve que este enfraquecimento ocorrido no contexto da crise econômica iniciada no ano de 2008, “levou o governo a acolher a proposta do setor da construção civil, apostando no potencial econômico da produção de habitação em massa”:

O Minha Casa Minha Vida é, na origem, um programa econômico. Foi concebido pelos ministérios de “primeira linha” – Casa Civil e Fazenda – em diálogo com o setor imobiliário e da construção civil, e lançado como Medida Provisória (MP 459) em março de 2009, como uma forma declarada de enfrentamento da chamada crise dos subprimes americanos que recentemente tinha provocado a quebra de bancos e impactado a economia financeirizada mundial (AMORE, 2015, p.15).

O PMCMV, lançado pelo Governo Federal em março/2009, teve o objetivo de amenizar os efeitos da crise econômica internacional no país, injetando volumes expressivos de recursos públicos no segmento da construção civil, através de contratos de produção dos empreendimentos habitacionais para o Governo.

De um lado, a estratégia assegurou muitos postos de trabalho e circulação de moeda e mercadorias dessa cadeia produtiva, de outro, concretizou os interesses econômicos dessa indústria, potencializando seus lucros.

O Programa criou mecanismos de incentivo à produção e aquisição de habitações de interesse social para atendimento à população de baixa renda, especialmente ao seguimento não atendido pelos programas de financiamento habitacional existentes até o momento, focando o atendimento ao déficit habitacional apenas na produção de novas moradias.

Foi desenhado para assegurar uma produção de habitações em ritmo acelerado, enquanto os poderes públicos locais – prefeituras e estados – ficavam responsáveis, como definido no pacto federativo, em suprir as demandas relacionadas a equipamentos e serviços públicos, inclusive projeto social voltado para a mobilização e organização comunitária, educação ambiental e patrimonial e geração de trabalho e renda.

Essa estratégia gerou um descasamento entre a produção habitacional e as questões urbanísticas, evidenciando inúmeros problemas já nos primeiros anos de sua execução. “A questão da terra, o nó da política urbana brasileira, e da segregação socioespacial eram enfim apontadas como o principal gargalo que o Minha Casa Minha Vida não enfrentava (...)” (AMORE, 2015, p. 18).

A operacionalização do PMCMV prescindiu de elementos essenciais para a produção de novos territórios urbanos, dentre eles o planejamento urbano, tão necessário e negligenciado nas cidades brasileiras, e a articulação de investimentos e ações de outras políticas públicas, a exemplo de saúde, educação, assistência social, mobilidade.

É importante destacar, ainda, que o PMCMV decorreu de uma política pública de moradia criada no âmbito federal e focado, a priori, na produção de novas habitações, desconsiderando as inter-relações que o indivíduo estabelece com o seu entorno, afetando e sendo afetado por ele (MOURÃO, 2006).

Os empreendimentos estão sendo construídos em áreas de expansão urbana, sem que haja, concomitantemente, a produção da cidade, ou seja, sem a produção de uma malha constituída de equipamentos públicos, comércio, serviços, e sem dispor de condições adequadas de mobilidade urbana. De acordo com Rufino, as regulamentações foram flexibilizadas de maneira prejudicial ao planejamento urbano:

As ZEIS passaram a ser regulamentadas e delimitadas como uma estratégia de flexibilização de parâmetros, de maneira a permitir a implementação de empreendimentos habitacionais em áreas que muitas vezes possuíam restrições urbanísticas. Verificou-se, em alguns casos, que a delimitação das ZEIS não obedeceu a quaisquer critérios de planejamento ou de política habitacional (RUFINO, 2015, p.57).

Nessa perspectiva de análise, verifica-se que o Programa, ao prover habitação social mantendo a lógica da segregação socioespacial, compromete, em boa medida, seus resultados, ao considerarmos o deslocamento para regiões desprovidas de uma rede urbana de bens e serviços de uso coletivo, de contingentes populacionais que residiam em condições habitacionais precárias, mas em regiões urbanizadas, nas quais tal acesso era possibilitado.

De acordo com Rufino (2015), essas áreas segregadas, fortemente caracterizadas pela monofuncionalidade e que pouco interagem com o entorno, apresentam uma condição paradoxal do Programa, que de um lado formaliza a condição de moradia, mas de outro acaba por reforçar a informalidade de outros aspectos e as desigualdades.

Esse processo de mudança, em muitos casos, tem produzido a quebra de vínculos territoriais, sociais, culturais, políticos e produtivos anteriormente existentes, podendo até agravar a situação de vulnerabilidade da família. Na dimensão econômica, por exemplo, é comum ocorrer uma fragilização nas suas condições objetivas de sobrevivência, que também são afetadas pelo aumento dos custos decorrentes da habitação formal, quais sejam, parcela do imóvel, taxa de condomínio, energia, água, dentre outros, além de maiores custos de

deslocamento. A instabilidade de renda, já vivida antes da mudança, tende a se acentuar, visto que, nesses novos bairros criados em áreas não urbanizadas, as oportunidades de trabalho e obtenção de renda são escassas.

Trazemos uma noção polissêmica de território, abordada por Haesbaert (2011), para compreendermos o que pode ser chamado de processo de “desterritorialização”, que é vivido pela população atendida no PMCMV, quando deslocados e segregados em outras regiões da cidade.

O território que comporta as dimensões: **geográfica**, na perspectiva do espaço apropriado, com o sentimento de apropriação/pertença; **cultural ou simbólico-cultural**, que diz respeito a como o território é visto e valorizado, sendo uma dimensão mais subjetiva; **política**, como espaço de exercício de poder; **econômica**, ao considerar o território como fonte de recursos, enfatizando as relações econômicas especializadas; e **psicológica**, relacionando aqui as noções de estabilidade e localização, por meio da demarcação de seu espaço pessoal e social.

Essa ‘desterritorialidade’, somada a outros aspectos, como o acréscimo do custo de vida decorrente do ingresso à formalidade urbana, o distanciamento do trabalho ou a dificuldade de acesso ao trabalho, as dificuldades de acesso aos bens de consumo coletivo, de modo geral, terminam por, em alguns casos, recompor a condição de vulnerabilidade dessas famílias, tendendo a conduzi-las a “novo ciclo de nomadismo urbano involuntário” (RUFINO, 2015).

De modo conclusivo, em artigo intitulado “O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o Direito à Moradia – A Experiência dos Sem Teto de Salvador, Elisabete Santos e outros afirmam:

De forma conclusiva reafirmamos a tese de que o acesso à casa, sonho dos Sem Teto, é evitado de limitações pelos seguintes motivos: (i) o PMCMV não contempla o conjunto das pessoas que efetivamente precisam de moradia; (ii) parcela considerável da população Sem Teto contemplada não tem condições de arcar com os custos da moradia, o que tem resultado na insólita situação de abandono e venda, por preços irrisórios, do imóvel recém-adquirido; (iii) as unidades habitacionais estão sendo construídas em terrenos “periféricos”, ou seja, distantes dos bairros consolidados (local de trabalho e fonte de renda de muitos dos moradores das ocupações) e sem infraestrutura e serviços urbanos (como transporte, equipamentos de saúde e educação). Ao deslocar os moradores de ocupações situadas em bairros consolidados e centrais (degradados ou não) para áreas periféricas e sem infraestrutura urbana, o PMCMV reproduz, em tempos de redemocratização e flexibilização produtiva, o velho padrão periférico e segregador de urbanização; (iv) existe uma incompatibilidade entre a dupla condição de direito e de mercadoria da habitação – prevalecendo, nessa relação, os interesses da indústria da

construção civil, conforme demonstrado pelos dados e indicadores de crescimento desse segmento da economia (SANTOS et al, 2014).

Mesmo a modalidade PMCMV – Entidades, direcionada a contratação direta com grupos organizados por movimentos sociais por moradia e outras entidades ligadas à questão habitacional, para produção autogestionária, não está pautada no princípio do direito universal da habitação, e sim no princípio da casa própria como mercadoria. Contratos individuais de financiamento são formalizados, mediante garantia do empréstimo por alienação fiduciária, com titulação individual após a quitação (LAGO e BELATO, 2014).

Segundo dados da Caixa Econômica Federal, de setembro/2016, na RMS, tivemos apenas 03 contratações nesta modalidade, todas em Salvador, para produção de 872 unidades habitacionais, nenhuma concluída até o momento. Isso equivale a menos de 2% do total contratado com as empresas de construção civil na mesma região.

De modo geral, os recursos federais aplicados ou previstos para a produção habitacional associativa, a partir de 2004, não passaram de 3% do total de financiamentos habitacionais, deixando evidente a força política das grandes empresas do segmento da construção civil na disputa pelos fundos públicos (LAGO e BELATO, 2014).

Como forma de enfrentamento desse domínio das forças de interesse privado, entendemos que o caminho possível é o de fortalecimento da autonomia dos segmentos representativos das classes populares que, mesmo na impossibilidade de superação dos mecanismos de manutenção da reprodução sociometabólica do capital, podem representar uma força de resistência no controle social das políticas públicas.

3.1.1 O cenário da pós-ocupação nos empreendimentos da RMS

A Região Metropolitana de Salvador teve um volume expressivo de contratação no início do Programa, em 2009, tendo suas primeiras entregas no ano de 2011. Não fugindo às questões apontadas anteriormente, foram produzidos grandes empreendimentos, em sua maioria, verticalizados em áreas ainda não urbanizadas e segregadas da malha urbana existente.

No município de Salvador, os primeiros empreendimentos prontos foram destinados a receber as famílias oriundas dos acampamentos de movimentos por moradia, localizados em

diversas regiões da cidade, frutos das negociações entre movimentos e governos locais, conforme mencionado no Capítulo 2.

Em quase sete anos de programa, na modalidade de contratação com construtoras, a RMS apresenta os seguintes dados:

Tabela 3 - Contratação de PMCMV – Faixa 1 na RMS

Empreendimentos contratados	Nº de unidades habitacionais	Salvador	Outros municípios da RMS
104	49.262	17.863	31.399

Posição de setembro/2016.

Fonte: Caixa Econômica Federal.

Tabela 4 - Entregas de PMCMV – Faixa 1 na RMS

Empreendimentos entregues	Nº de unidades habitacionais	Salvador	Outros municípios da RMS
92	41.023	13.555	27.468

Posição de setembro/2016.

Fonte: Caixa Econômica Federal

As questões relacionadas ao acesso à terra urbana, já mencionadas anteriormente, marcadas pelo processo de acumulação especulativa e demais condicionantes do sistema capitalista, determinaram, como historicamente ocorre no país, a produção da cidade, potencializando as desigualdades sociais.

Grandes e novos trechos de cidades foram produzidos pelo PMCMV sem que se assegurasse, juntamente com a oferta habitacional, as demais condições de acesso aos bens de consumo coletivo que compõem a complexidade do conceito de acesso à moradia e à cidade.

Esses novos territórios criados, de maneira acentuada, nos municípios de Salvador, Lauro de Freitas, Camaçari, Simões Filho, Dias D'Ávila e Candeias, configuram-se em aglomerados de pessoas, para as quais o recebimento de uma unidade habitacional trouxe a reboque uma série de desafios decorrentes da ausência da articulação de outras políticas públicas imprescindíveis para a garantia de moradia com dignidade, tais como saúde, educação, mobilidade, acesso à trabalho e renda, cultura, dentre outras.

Passados cinco anos das primeiras entregas na RMS, poucos foram os avanços na construção de novos equipamentos públicos de saúde, educação, assistência social, dentre outras políticas, como também não houve melhora significativa nos serviços, em especial, o transporte público.

Mesmo com as mudanças no Programa, possibilitando o acesso aos recursos do FAR para a construção de equipamentos públicos em determinadas operações, prerrogativa extensiva às operações mais antigas que originaram grandes empreendimentos, conforme estabelecido pela Portaria 168/2013 do MCIDADES, os resultados na RMS ficaram muito aquém das necessidades apontadas.

Essa segregação gerada pela dificuldade de acesso aos bens de consumo coletivo contribuiu, sobremaneira, para que muitas famílias desistissem dos imóveis recebidos, deixando-os vazios e propensos às invasões.

Outras invasões foram promovidas pelas organizações do narcotráfico, presentes em toda a cidade de Salvador, mas que encontram espaço propício para instalação de suas bases nesses novos territórios, onde o poder público se faz pouco presente. Muitas famílias relatam que foram expulsas de suas unidades habitacionais por integrantes das facções criminosas.

A distância em relação à malha urbana implica também na falta de acesso ao consumo, vez que não há áreas de comércio naquelas localidades. Soma-se a isso a falta de oportunidades de trabalho e renda, tornando as áreas comuns dos empreendimentos, inicialmente destinadas à circulação/mobilidade e à convivência coletiva, propícias a uma proliferação descontrolada de comércio desordenado e precarizado, o que se caracteriza em um novo processo de favelização do espaço urbano criado.

Isso demonstra, mais uma vez, que essa população permanece tendo que lançar mão de formas criativas e não regulares de arranjos socioeconômicos para sua sobrevivência, enfrentando as adversidades do ambiente urbano estratificado e segregador.

Ainda, os recursos do Programa destinados à realização de trabalho social com as famílias contempladas com habitações, disponibilizados para o ente público envolvido naquela contratação, seja município ou estado, foram pouco aplicados, por ineficiência ou falta de vontade política, deixando essa população desassistida em suas principais necessidades, dificultando o estabelecimento de novos vínculos territoriais e sociais.

O trabalho social que, em tese, deveria fomentar a organização dessas pessoas em torno de um projeto de comunidade, em suas perspectivas social e territorial, assessorando os grupos

comunitários no processo de apropriação dos espaços e de construção da sua organicidade, quando não realizado, acaba por deixar vazio um espaço que, em muitos casos, é tomado por lideranças que atuam em prol de seus projetos políticos e/ou econômicos individuais, em detrimento dos interesses e necessidades coletivos.

A seguir, alguns exemplos de territórios que tiveram produção superior a 3.000 unidades habitacionais a um raio não superior a 5 km de distância entre os empreendimentos, aproximadamente, constituindo aglomerados habitacionais em áreas de expansão da malha urbana, carentes de equipamentos e serviços públicos, localizados no município de Salvador.

As imagens ilustram, de maneira clara, os vazios urbanos na franja da malha urbana, sem infraestrutura e serviços, onde o preço da terra permite a construção de habitação de interesse social, vez que os poderes públicos não se utilizam dos dispositivos legais previstos no Estatuto da Cidade, para possibilitar o acesso a áreas infraestruturadas, ainda disponíveis nas cidades. Tais áreas ficam disponíveis para o mercado, voltadas à produção de empreendimentos para atender às exigências da elite.

O contraditório desse processo de periferação está em deslocar enormes contingentes populacionais para áreas onde não há qualquer investimento público em equipamentos, afastando a população que mais demanda por bens e serviços de consumo coletivo, das localidades onde são ofertados.

Nesse processo são estabelecidos novos vetores de crescimento para as cidades sem que, necessariamente, tenha havido qualquer tipo de planejamento urbano, provocando tensões sociais entre a população deslocada e a já residente na região próxima, que ainda vivencia uma realidade de carência em todos os aspectos, para quem o crescimento populacional nessas condições, se constitui em ameaça real de maior precarização.

TERRITÓRIO 1 – localizado às margens da Rodovia BA 526 (Estrada CIA-Aeroporto, na divisa com o município de Lauro de Freitas, composto pelos seguintes empreendimentos, totalizando 5.980 unidades habitacionais:

- Bosque das Bromélias 1 a 6 – 2.400 uh
- Quinta da Glória 1 a 3 – 1.320 uh
- Recanto das Margaridas – 380 uh
- Residencial Margaridas (em obras) – 1.880 uh

Figura 8 - Imagem aérea com a localização dos empreendimentos do Território 1

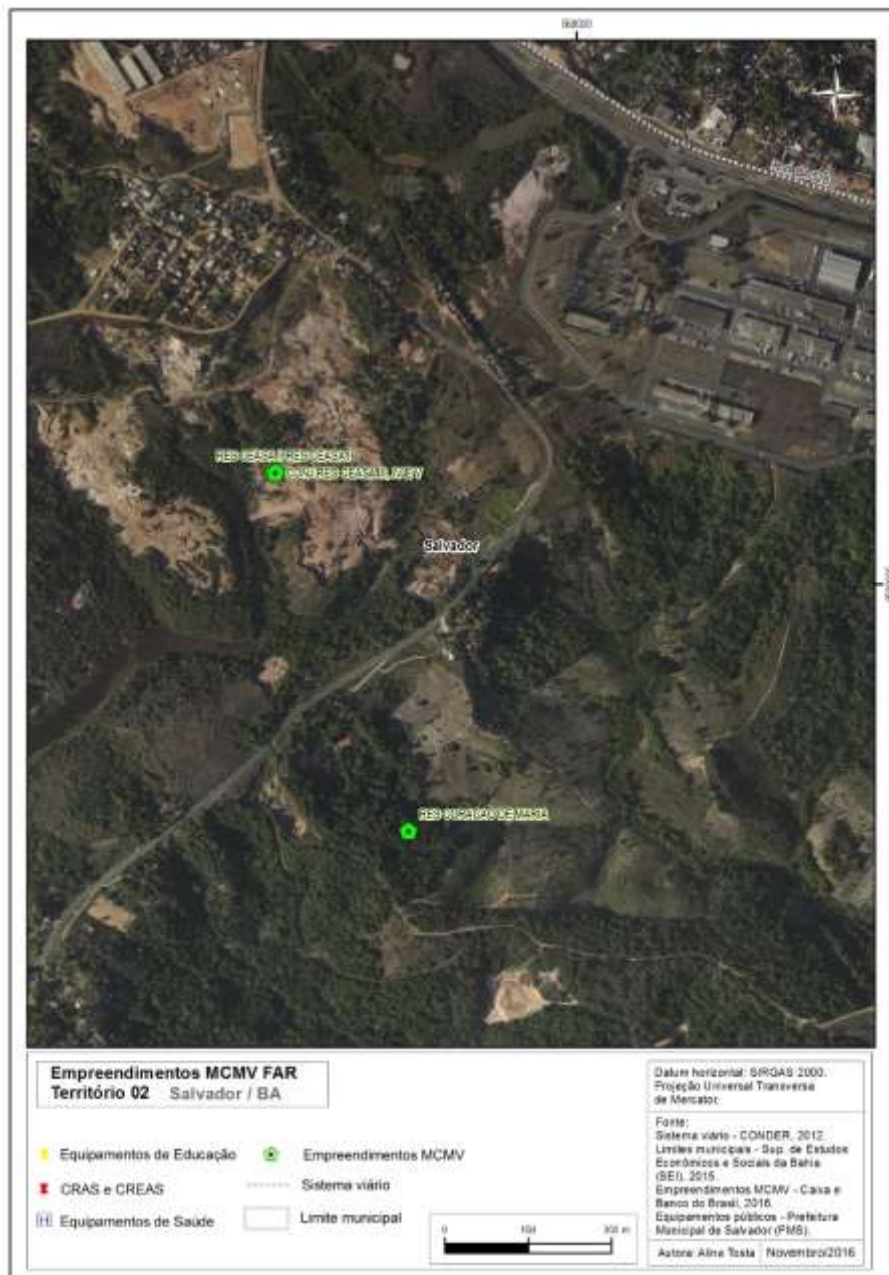


Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR/BA

TERRITÓRIO 2 – localizado no bairro de Cassange, próximo à Rodovia BA 526 (Estrada CIA-Aeroporto), totalizando 3.687 unidades habitacionais, dos empreendimentos:

- Coração de Maria – 1.800 uh
- CEASA 1 – 499 uh
- CEASA 2 – 500 uh
- CEASA 3, 4, 5 – 888 uh

Figura 9 - Imagem aérea com a localização dos empreendimentos do Território 2



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR/BA

3.2 OS ‘NÓS’ DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL BRASILEIRA

Retomamos aqui a questão do acesso à terra, sinalizado por Maricato (2014), como o **‘nó’ central** no desenvolvimento de uma política de habitação comprometida com o fortalecimento da trilogia “acesso à terra adequada”, “acesso à cidade adequada” e “acesso a uma habitação adequada” (FRANCO e VALLÉS, 2012).

Segundo os autores, o simples acesso a uma habitação não se configura em atendimento ao direito, pois a condição “adequada” confere um aspecto qualitativo necessário a ser considerado quando do desenho, gestão e avaliação das políticas públicas; e, particularmente, em relação à terra, o aspecto qualitativo está relacionado à localização, para que seja assegurada a satisfação dos bens e serviços habitacionais adequados (FRANCO e VALLÉS, 2012).

Em uma breve retomada histórica sobre as bases jurídicas de acesso à terra, ainda no Brasil colônia, período em que a *sesmaria*, que consistia em uma concessão de domínio condicionada ao uso produtivo da ocupação daquele solo, era a forma adotada para assegurar o poder sobre a terra. Posteriormente, entre 1822 e 1850, a oferta de terra era tão grande que permaneceu o fundamento das *sesmarias*, o domínio era estabelecido pela sua ocupação efetiva, portanto, uma forma legítima, mas não legal (ROLNIK, 1997 *apud* LAGO e BELATO, 2014).

A Lei de Terras de 1850, que coincide com o mesmo período de proibição do tráfico de pessoas escravizadas para o Brasil, e tem como propósito impedir que os negros tenham acesso a terras, o que poderia vir a ocorrer em função das pressões externas pelo fim da escravidão, passa a definir que a única forma legal de acesso à terra é por meio de sua compra, devidamente registrada. (LAGO e BELATO, 2014).

A partir de então, a terra torna-se mercadoria, desvinculando o direito ao acesso da condição efetiva de ocupação e uso. Passa a substituir os escravizados na composição da riqueza, podendo ser hipotecada como garantia para a contratação de empréstimos bancários (ROLNIK, 1997 *apud* LAGO e BELATO, 2014).

Durante o processo de debates e consolidação da Constituição de 1988, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana, movimento com representação de diversos setores da sociedade, lutou para assegurar que o texto final contemplasse instrumentos voltados à função social da cidade e da propriedade, o que foi estabelecido em seus artigos 182 e 183. (PESSINA, 2012).

O texto genérico da Constituição exigiu uma lei federal que o regulamentasse, o que levou mais de uma década para ser elaborado, em função dos inúmeros debates e correlação de interesses envolvidos no tema, culminando com a promulgação da Lei 10.257/2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, que define e remete para o âmbito municipal a implementação de instrumentos para garantia da democratização da gestão urbana (PESSINA, 2012).

Durante os primeiros anos do governo de Lula, com a criação do Ministério das Cidades, muitas foram as ações na direção da implementação do disposto na referida lei, com debates, formações, assistência técnica e financiamento aos municípios para a elaboração de seus Planos Diretores, com base nos instrumentos previstos na legislação federal, com vistas a um processo mais equilibrado de produção das cidades.

Em seu segundo período, o Governo Lula passou a adotar a implementação de programas voltados ao crescimento econômico, prioritariamente, ainda que tais programas almejassem também um efeito social complementar (PESSINA, 2012).

Primeiramente, em 2007, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, voltado a obras de infraestrutura econômica e social, dentre elas a urbanização e regularização fundiária de assentamentos irregulares (vilas e favelas), com uma proposta de intervenção mais aderente aos pressupostos de acesso à cidade previstos na legislação, vez que buscava a manutenção das pessoas em seus locais de moradia, intervindo para melhorar as condições de habitabilidade.

Segundo Pessina (2012, p. 89), “este programa de habitação dialoga com o desenvolvimento urbano e não ignora a cidade existente, o que não acontece com Minha Casa Minha Vida”. Ocorre, entretanto, que, nos anos subsequentes ao lançamento do PMCMV, praticamente toda intervenção habitacional migrou para a lógica de produção deste Programa.

É na concepção do PMCMV, com sua prioridade para o enfrentamento da crise econômica, adotando o modelo de reaquecimento da cadeia produtiva da construção civil e submetendo a política pública aos interesses do capital, que reside o **segundo ‘nó’** da nossa política.

O desenho do Programa foi elaborado pelo Governo Federal e empresas representantes do segmento de produção habitacional, interessadas em sua recuperação financeira, visto sua descapitalização decorrente do acúmulo de terras e o esgotamento do mercado imobiliário de luxo (PESSINA, 2012).

Ainda, com o processo de aquecimento da produção habitacional para baixa renda sem que se assegurasse a função social da propriedade, outra consequência foi evidenciada, o aumento do preço da terra urbana, não regulamentada pelos instrumentos do Estatuto da Cidade, na esfera municipal.

O **terceiro ‘nó’** está relacionado ao estabelecimento, no âmbito socioeconômico e cultural de nosso país, da propriedade individual como a única alternativa para o acesso à moradia segura e adequada. Vários elementos compõem esta questão, ainda que sejam interdependentes, buscaremos analisá-los separadamente, no intuito de explicitar sua natureza.

Sob o aspecto cultural, o “sonho da casa própria” disseminado desde a época da ditadura militar, trouxe a máxima de que uma moradia segura só é possível com a propriedade, o que é reforçado por, praticamente, todos os programas de habitação ao longo da história do país. É evidente que isso interessa ao processo de expansão do capital financeiro, conforme nos indica Rolnik (2015)

A propriedade imobiliária (*real estate*) em geral e a habitação em particular configuram uma das mais novas e poderosas fronteiras da expansão do capital financeiro. A crença de que os mercados podem regular a alocação da terra urbana e da moradia como forma mais racional de distribuição de recursos, combinada com produtos financeiros experimentais e “criativos” vinculados ao financiamento do espaço construído, levou as políticas públicas a abandonar os conceitos de moradia como um bem social e de cidade como um artefato público. As políticas habitacionais e urbanas renunciaram ao papel de distribuição de riqueza, bem comum que a sociedade concorda em dividir ou prover para aqueles com menos recursos, para se transformarem em mecanismo de extração de renda, ganho financeiro e acumulação de riqueza (ROLNIK, 2015, p. 14/15).

Nossa legislação prevê a propriedade como um direito natural e absoluto, como poderes para retirar dela frutos e rendimentos; reivindicar contra terceiros que a ocupe; dispor, mediante venda; ou usar da forma mais conveniente ao proprietário. Mesmo a função social estabelecida pela Constituição, tem interpretações controversas, para os movimentos significa habitação e trabalho, para o setor empresarial, é uma forma de produzir riqueza e valorização imobiliária (LAGO e BELATO, 2014).

Ainda sobre a questão da propriedade, um outro aspecto deve ser levado em conta, os programas de habitação de interesse social que tratam a moradia como mercadoria, favorecem que os recursos públicos, originados das contribuições da sociedade para a satisfação de um direito, se transforme, em pouco tempo, em objeto de especulação financeira (FRANCO e

RAFFO, 2014). E quando isso acontece, em geral, novamente aquela família retorna à condição de demandante do direito à moradia.

Por fim, apontamos como **quarto ‘nó’** a ausência de vínculos sociais e territoriais dessas famílias que passam a residir nos empreendimentos produzidos pelo Programa, com esses novos trechos de cidade, conforme conceito de desterritorialização já mencionado anteriormente.

Na maioria dos empreendimentos, as famílias selecionadas são oriundas de diversas localidades e apresentam perfil socioeconômico e cultural também bastante diverso. Muitos são do cadastro geral municipal ou estadual de demanda por habitação, outros de áreas que requerem reassentamento (áreas de risco, excessivamente adensadas ou afetadas por obras estruturantes) ou ainda das ocupações.

Quando vão para as unidades habitacionais recebidas, esses moradores constituem um aglomerado de pessoas, pois ainda lhes falta a confecção de um tecido social que caracteriza uma comunidade. Falta-lhes também uma identidade formada a partir do território e dos vínculos sociais que ainda não existem ou são muito frágeis. Vivem ainda um ‘por vir’ marcado por muitos conflitos e muitas necessidades relacionadas ao acesso à cidade – equipamentos e serviços públicos, comércio e serviços, cultura, relações sociais.

3.2.1 Um exemplo de superação: a experiência uruguaia de cooperativas habitacionais

A experiência do Uruguai no tocante à habitação de interesse social, e, particularmente, ao fomento das cooperativas habitacionais, tem sido uma referência para toda a América Latina. No século XX, assim como os demais países, também no Uruguai, a migração do campo para a cidade transferiu o problema do acesso à terra para as áreas urbanas, acentuando a questão do acesso à moradia, direito reconhecido na Constituição daquele país. Após intenso debate sobre a questão, em 1968, é aprovada a lei nº 13.728, conhecida como a Lei Nacional de Habitação, estabelecendo as formas de acesso à habitação com recursos públicos e cria formas jurídicas de propriedade coletiva, buscando superar os limites da propriedade individual (FRANCO e VALLÉS, 2012).

Nas décadas seguintes, o país vive um processo de estruturação e aprimoramento desse arcabouço legal, marcado por idas e vindas, inclusive, decorrentes da ditadura militar de pouco

mais de uma década, tendo seus mais significativos avanços na última década, com os governos progressistas da Frente Ampla, tendo à frente Tabaré Vázquez, Pepe Mujica e, novamente, Vázquez.

Todo esse processo tem origem na luta dos sindicatos de trabalhadores e se inspira nas cooperativas de consumo e em três cooperativas de habitação, estas últimas datadas de 1966, portanto, anteriores à Lei de Habitação, experiências desenvolvidas com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e por trabalho dos cooperativistas (FUCVAM, 2014).

A partir da legislação e das experiências citadas, surgem novas experiências de cooperativas de habitação por ajuda mútua (mutirão), autoconstrução ou de poupança prévia, podendo, em qualquer dos casos, ser de usuários (propriedade coletiva) ou de proprietários (propriedade individual).

A lei prevê também, a possibilidade de haver associações de segundo grau, as federações, com a função de apoiar a estruturação das cooperativas sob os aspectos jurídico, técnico de obras, de organização social, prestando assistência técnica em todos os níveis, como é o caso de *Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua* – FUCVAM, que constitui o exemplo ora apresentado.

No Uruguai, como em qualquer outro país capitalista, estão em disputa projetos políticos que defendem a lógica da terra e da habitação como mercadoria, impondo a regulação do mercado às políticas públicas, e projetos políticos de natureza progressista, que compreendem o acesso à cidade e à habitação como direito a ser assegurado pela intervenção do Estado, a partir da premissa da função social da propriedade.

Nessa direção, em seus quase cinquenta anos de existência, a FUCVAM tem uma atuação, claramente, ideológica e contra hegemônica, buscando uma alternativa de produção de cidades fora da lógica capitalista. Seus pilares são: autogestão, ajuda mútua, propriedade coletiva, democracia direta e financiamento estatal.

Sob o aspecto financeiro e de sustentabilidade, conta com o apoio da ONG Centro Cooperativo Sueco, além da remuneração pela assessoria e acompanhamento das cooperativas.

Em números, a FUCVAM representa mais de 23 mil famílias em todo o país, com aproximadamente 408 cooperativas construídas, quase de 17 mil habitações; mais de 80 em construção, em torno de 2.500 habitações e 114 em formação, com mais de 2.600 habitações previstas (Fonte: Informe FUCVAM).

Em linhas gerais, o processo completo é composto das seguintes fases:

Formação → Projeto → Financiamento → Obra → Habitar

Todo o processo, da formação até a construção das cooperativas (obras) e a fase de habitar, é acompanhado pela Federação. Nas fases de projeto, financiamento e obra, as cooperativas contratam um Instituto Técnico, que são instituições privadas, para assessoramento. A atuação deste Instituto também é acompanhada pela Federação.

Os cooperativistas atuam como os peões da obra, se não forem profissionais da construção civil. Os que detém conhecimentos e experiência específica em algum setor da construção civil, atuam em sua área. As cooperativas também contratam mão de obra especializada (mestre de obras, oficial em elétrica, hidráulica, etc).

São construídas habitações ajustadas às necessidades dos núcleos familiares, com as tipologias: térrea, duplex ou edifício (esta última é uma alternativa recente, estando ainda em obras). Existem unidades habitacionais de 2, 3 ou 4 dormitórios, com as seguintes metragens aproximadas: 50 m², 63 m² e 77 m², respectivamente.

Do valor total a ser pago pela habitação, 15% deve ser em mão de obra (ajuda mútua) e os 85% restantes são relativos ao financiamento do governo nacional.

Esse sistema desvincula a produção habitacional dos interesses de lucro do segmento da construção civil, possibilitando habitações de melhor qualidade, resultado do processo autogestionário que não visa o acúmulo de excedentes, mas a aplicação otimizada dos recursos em prol dos interesses da coletividade.

Em alguns casos, o terreno é obtido por intermédio da Carteira de Terras, que é um instituto adotado por algumas prefeituras, como é o caso de Montevideo, que dispõe de terrenos da própria municipalidade e outros adquiridos ou desapropriados, para cumprimento da função social da terra, com preço fixado pericialmente e pago pelas cooperativas apenas quando estas obtêm o crédito do governo nacional, para a produção das habitações. O valor do terreno fica em torno de 10% do valor total do investimento.

O financiamento é concedido pelo Governo Nacional para a cooperativa, que é responsável pelo seu pagamento. Os cooperativistas efetuam o pagamento das suas cotas sociais à cooperativa. As famílias que possuem dificuldade de efetuar o pagamento integral passam por uma avaliação da cooperativa e da Federação, para posterior encaminhamento ao Governo, visando à obtenção de subsídio.

A FUCVAM, em todas as suas cooperativas, adota a propriedade coletiva, na qual a propriedade dos imóveis é da cooperativa, que adjudica a habitação, na modalidade “uso e gozo” ao sócio cooperativista. Portanto, tem-se a modalidade de cooperativa de usuários, que busca transformar a cultura da propriedade nas habitações de caráter social. A lógica adotada é que se o Estado tem obrigação de aportar recursos para assegurar o direito de moradia ao segmento populacional de mais baixa renda, essa aplicação não deve se desvirtuar com a outorga da propriedade individual, possibilitando a venda futura a um mercado imobiliário especulativo (FRANCO e RAFFO, 2014).

Nos casos em que o cooperativista deseje sair do imóvel, deve fazê-lo por intermédio da cooperativa, que lhe restitui sua cota social, formada pelo aporte de trabalho e de pagamento do financiamento, e repassa a habitação a outra família interessada.

Esse mecanismo, como já dito, evita que os imóveis com função social, produzidos com recursos públicos, entrem no mercado para alimentar a especulação imobiliária. Além disso, mantém o controle do ingresso de novos cooperativistas, mantendo a organicidade da cooperativa, o que é fundamental para a administração do bairro e dos equipamentos comunitários.

No momento, os principais desafios a serem enfrentados, constituindo as atuais bandeiras de luta, são:

- ✓ Aprovação da lei de subsídio pelo Congresso, pois o que existe hoje é um acordo com o Ministério;
- ✓ Criação da Carteira de Terras Nacional, pois hoje apenas alguns departamentos possuem;
- ✓ Garantia dos serviços de infraestrutura nas áreas.

A FUCVAM possui também uma Escola Nacional de Formação, que surge a partir do avanço das políticas neoliberais e seu consequente processo de “desideologização”, como também pela quantidade de cooperativas e abrangência na atuação da federação, o que exige uma estrutura e um programa mais consistente de formação.

A abordagem está pautada no caráter coletivo das ações e no compartilhamento de conhecimentos, buscando sistematizar e transmitir experiências, além de formar multiplicadores. Atualmente, a escola possui os seguintes cursos regulares:

- ✓ Curso Aberto Gestão Cooperativa

- ✓ Curso Formador de Formadores
- ✓ Introdução à História Nacional

A Federação discute, neste momento, a conveniência de a escola possuir personalidade jurídica independente, o que foi aprovado em assembleia geral, porém ainda é motivo de embates políticos. Os responsáveis pela escola entendem que a estrutura jurídica independente daria a ela mais força política, além de facilitar a captação de recursos.

Sem dúvida, a experiência apresentada é uma possibilidade de enfrentamento dos ‘nós’ explicitados no item anterior, provocando uma tensão no processo de concepção das políticas públicas, como também na alocação de recursos governamentais para a produção de habitação de interesse social.

A experiência é de extrema relevância para a reflexão sobre as questões que impactam negativamente na implementação da política habitacional de interesse social no Brasil, como habitações de baixa qualidade e de tamanho padronizado, o que não permite o ajuste ao tamanho do núcleo familiar; imóveis vendidos, alugados ou com outros desvios de funcionalidade; aglomerado de famílias em grandes empreendimentos, dificultando a constituição de comunidades organizadas e colaborativas; insuficiência ou ausência de equipamentos comunitários; dificuldade de implementar a gestão condominial, dentre outros.

Os elementos da metodologia organizativa e de produção habitacional utilizada pela FUCVAM se contrapõem à lógica capitalista, de modo a assegurar habitações de melhor qualidade, condições favoráveis de acesso ao crédito para as famílias de baixa renda, bases de organização e desenvolvimento social, manutenção dos imóveis no controle das cooperativas, evitando que entrem no mercado imobiliário.

Os aspectos comparativos dessas duas experiências, Brasil e Uruguai, nos possibilitam uma reflexão crítica acerca dos limites e dilemas impostos pelo capitalismo na implementação de políticas públicas, como também nos provocam a questionar o modelo vigente, promovendo um movimento de construção de novas formas de atuação.

4 METODOLOGIA DA PESQUISA

O ponto de partida deste trabalho é a intenção de aproximar a produção do conhecimento empírico produzido no desenvolvimento do Fórum de Pós-Ocupação, forjado cotidianamente no *locus* profissional da pesquisadora, a um arcabouço teórico que possibilite analisar a experiência em questão, validando ou não seus propósitos e estratégias, e refletindo sobre seu potencial de aprimoramento.

O recorte específico da análise está situado na questão da pesquisa, qual seja: se as estratégias adotadas pelo Fórum de Pós- Ocupação, coordenado pela Coordenação de Trabalho Social da Gerência de Habitação de Salvador, com abrangência na região metropolitana, apresentam contribuições ao controle social das ações do estado.

Para possibilitar tal exame, foram descritas sete estratégias que constituem o modo de funcionamento do Fórum, no período de junho de 2013, quando foi criado, até maio/2016, data em que a pesquisa foi iniciada.

A condição de imersão da pesquisadora na experiência pesquisada, inclusive no papel de coordenadora, é um fator determinante na escolha da metodologia da pesquisa: a autoetnografia.

4.1 A AUTOETNOGRAFIA COMO PERCURSO

A autoetnografia conceitualmente é parte da etnografia, porém se diferencia dos métodos etnográficos em razão da natureza da relação entre o pesquisador e o objeto a ser pesquisado. Na etnografia, os registros seguem procedimentos específicos e o pesquisador, colocando-se na posição de observador participante, deve manter uma distância regulamentar do objeto pesquisado. O método autoetnográfico, em certa medida, dilui a fronteira entre sujeito e objeto do conhecimento, e apresenta a possibilidade de utilização de um conhecimento aprofundado, de uma percepção sutil, à medida que se origina da prática vivenciada, estando o pesquisador na posição de participante observador, o que permite um alto grau de reflexividade (OLIVEIRA, 2010).

Os métodos de pesquisa positivistas buscam o controle máximo da imprevisibilidade e dos desvios, visando assegurar o alcance dos resultados desejados, a partir de esquemas de pesquisa elaborados com este cuidado. Entretanto, os imprevistos metodológicos são inevitáveis, demandando, nestes casos, o empenho do pesquisador para minimizar seus efeitos e interferências nos resultados.

Sem querer adentrar em questões de natureza epistemológicas sobre as possibilidades ou impossibilidades de produção de um conhecimento objetivo, a perspectiva da autoetnografia nos situa em um rico campo de possibilidades metodológicas, sobretudo no que diz respeito a relação entre sujeito e objeto do conhecimento, em contextos nos quais essa relação é muito tênue. Ademais, é preciso registrar que, mesmo em pesquisas estruturadas dentro dos pressupostos positivistas, ocorrem situações nas quais a distinção entre observador e observado seja subvertida, ocasionando a perda da tão propalada objetividade. É preciso ressaltar, nesse caso, que determinadas condições de observação somente são possíveis levando em conta a complexa conexão entre o observador e o observado e, nestas circunstâncias, a compreensão, por parte do observador, de certos fenômenos ou, de certos fenômenos em uma condição específica, se dá apenas se este supera a posição de observador afastado, mesmo que participante (DUARTE, 2008 *apud* OLIVEIRA, 2010).

Portanto, na autoetnografia, o pesquisador-autor descreve um contexto cultural do qual é parte ativa, em igualdade de condições com os outros participantes. Ele trabalha e/ou vive naquele ambiente/experiência pesquisada e faz uso das suas vivências e percepções, conhecimento e acesso ao material empírico para os objetivos da pesquisa (ALVESSON, 2003 *apud* SANTOS, 2014).

Se, na etnografia, a condição de participante está definida por um tempo determinado e não há o descolamento da sua identidade de pesquisador, no método autoetnográfico, o pesquisador é, antes de qualquer coisa, um ‘ator-participante’ que observa e reflete *a posteriori* sobre o que fez e vivenciou. Na qualidade de ‘participante-observador’, o pesquisador pode ter acesso direto e privilegiado a informações que decorrem da sua condição de ‘ator-autor’, o que não ocorre nas etnografias, quando o pesquisador está na posição de ‘observador-participante’. Nessa posição, dispõe de acesso mais direto, sutil e contextualizado do material de estudo: sentimentos, experiências, significações, relações políticas que são situadas numa perspectiva temporalizada e histórica de trabalho (ALVESSON, 2003 *apud* DAVEL e VIANNA, 2012).

A autoetnografia não é exatamente uma metodologia que se opõe à etnografia, mas apresenta uma proposta de refinar a tradição realista, elencando cinco características necessárias

à realização de uma autoetnografia analítica: 1) o pesquisador deve ser parte ativa do objeto a ser estudado; 2) a reflexividade deve estar presente; 3) na descrição do processo o 'eu' do pesquisador deve ser percebido; 4) deve apresentar o diálogo com os entrevistados; 5) possuir compromisso com a análise teórica (ANDERSON, 2006 *apud* OLIVEIRA, 2010).

4.2 PROCESSO DE ESTRANHAMENTO

Como já mencionado, a inserção do pesquisador no contexto pesquisado, gera algumas dificuldades no desenrolar da análise, dado o seu envolvimento, que pode ocasionar alguns equívocos na análise. Esses efeitos negativos da condição de proximidade podem ser minimizados a partir do processo de estranhamento:

Por outro lado, se na etnografia o pesquisador vai estranhando a nova situação que investiga e daí produzindo suas interpretações e análises, na autoetnografia o pesquisador é demasiado familiar ao contexto, devendo, portanto, forjar mecanismos para que o estranhamento aconteça efetivamente. Tais mecanismos permitem alcançar novas possibilidades analíticas e reflexivas, bem como outros entendimentos sobre o objeto de estudo. O estranhamento refere-se a esse processo de desnaturalização de processos culturais e social (DAVEL e VIANNA, 2012, p. 1086).

Com este propósito, estabeleceu-se na pesquisa três níveis de estranhamento, para que, em um processo dialógico, gradativamente, fosse possível alcançar um distanciamento analítico em relação à prática.

De início, pelo olhar de outros participantes do Fórum, a intenção foi validar e ajustar percepções acerca da construção e sistematização dessa experiência, por quem também participou dela desde o princípio, os entrevistados do nível 1 de estranhamento.

Ao avançar um grau de distância e estranhamento, o nível 2 é composto por pessoas que tiveram algum contato com a prática, participando de, pelo menos, uma reunião do Fórum, para tratar de tema específico ou para acompanhar a experiência por um período.

O nível 3 é formado por pessoas que desconhecem a experiência do Fórum, tendo contato apenas com o descritivo fornecido a todos os entrevistados, previamente à entrevista. Foi utilizado como critério a necessária aproximação com o tema de políticas públicas, seja por meio da ação profissional, militante ou acadêmica.

A descrição da escala de estranhamento por nível, com a especificação das áreas de atuação de cada entrevistado, consta no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 - Escala de Estranhamento

NÍVEIS	ÁREAS DE ATUAÇÃO	ENTREVISTADOS
Nível 1: Membros do próprio Fórum de Pós-Ocupação, representando os segmentos que o compõem. Maior proximidade da pesquisadora.	Representantes de Movimentos Sociais por Moradia.	1A e 1B
	Profissional do Setor Público, ocupante de cargo de gestão.	1C
	Funcionário(a) da Instituição Financeira, ocupante de cargo técnico.	1D
Nível 2: Profissionais que interagem e já participaram de reuniões do Fórum.	Profissional do Setor Público, ocupante de cargo de gestão.	2A
	Servidor(a) Público(a) e Professor(a) Universitário(a).	2B
	Liderança religiosa e trabalhador(a) em projetos de políticas públicas.	2C
Nível 3: Profissionais que atuam em movimentos sociais e/ou com políticas públicas e não conhecem o Fórum.	Coordenador(a) político-pedagógico(a) de escola de movimentos sociais.	3A
	Professor(a) da rede pública de ensino e Doutorando(a) em Ciências Sociais	3B
	Profissional de concessionária de serviço público.	3C

Fonte: inspirado na pesquisa de mestrado de Cybele Amado de Oliveira (2010). Os entrevistados estão identificados por referência numérica do nível de estranhamento e uma letra atribuída aleatoriamente.

4.3 ETAPAS METODOLÓGICAS

O planejamento da pesquisa foi elaborado a partir da definição de 4 etapas necessárias ao atendimento das premissas do método autoetnográfico, conforme esquematizado no Quadro 2.

A 1ª etapa consistiu na reconstituição e sistematização da prática, com base na memória da pesquisadora, aproveitando a riqueza das suas vivências na função de coordenadora do Fórum. Ainda nesta fase, foi elaborado o roteiro de entrevista.

A verificação e os ajustes na sistematização da prática foram contemplados na 2ª etapa, realizada por meio de análise documentos internos e de entrevistas com participantes da experiência, componentes do nível 1 de estranhamento. Também, nesta etapa, o roteiro de entrevista foi testado. Na transição do nível 1 para o nível 2, alguns pequenos ajustes de forma feitos no descritivo e no roteiro, contribuindo com o aprimoramento do método e do instrumento de pesquisa.

O roteiro de entrevista final é composto das seguintes perguntas norteadoras:

Quadro 2 - Questões da Pesquisa

QUESTÕES (aplicar as questões de 1 a 4 para cada estratégia)

- 1) Esta estratégia está aderente aos propósitos do Fórum? Ela contribui para o controle social das ações do Estado?
- 2) Você identifica algum equívoco ou limite nessa estratégia que possa comprometer os resultados pretendidos?
- 3) Com base em sua experiência, o que pode ser modificado para que essa estratégia fique mais completa e eficaz?
- 4) Com base em sua experiência, que aspectos dessa descrição estão limitados? Por que?
- 5) Com base em sua experiência e conhecimento, que outras estratégias poderiam ser incluídas para complementar as estratégias do Fórum?
- 6) Você conhece outra experiência similar ao Fórum? Quais são as semelhanças? E quais as diferenças?

Fonte: Elaboração própria

Todos os entrevistados, dos três níveis, receberam previamente uma carta de apresentação da pesquisa, acompanhada do descritivo da experiência, como detalhamento das sete estratégias ora analisadas (Apêndice 1). O conteúdo desse descritivo é apresentado no Capítulo 5, entrelaçado com os conteúdos de análise da pesquisa.

Na 3ª etapa, estabeleceu-se o processo de estranhamento, nos dois níveis subsequentes, em busca do olhar estrangeiro, visando ampliar o grau de reflexividade acerca da prática. Por fim, na 4ª etapa, o descritivo inicial da prática foi confrontado com as percepções, opiniões e sugestões dos entrevistados, na perspectiva de propor aprimoramentos às estratégias analisadas, constituindo um produto de análise a ser submetido ao debate no campo da própria experiência, subsídio para o seu planejamento anual.

Quadro 3 - Etapas Metodológicas

ETAPA	DESCRIÇÃO	FONTE DE INFORMAÇÃO
Reconstituição e sistematização inicial da prática e elaboração do roteiro de entrevista.	Descrição histórica da prática, com a identificação e detalhamento das suas estratégias.	Memória pessoal da pesquisadora.
Verificação e ajustes na sistematização da prática.	Aprimoramento da descrição inicial, possibilitado pela entrevista de outros participantes da prática. Já nesta etapa a pesquisadora vivenciou alguns momentos de estranhamento.	Documentos internos: memórias de reunião, correspondências, jornais, vídeo. Entrevistas com 4 participantes da prática, representantes dos segmentos que a compõem.
Análise da prática por meio do processo de estranhamento.	A visão colhida nos dois níveis de estranhamento possibilitou incrementar o grau de estranhamento, ampliando a reflexividade sobre a prática.	Entrevistas com 3 participantes esporádicos da prática. Entrevistas com 3 agentes externos à prática, com alguma vivência relacionada a políticas públicas.
Sistematização da análise e elaboração das propostas de aprimoramento.	A partir da reflexão acerca das percepções, opiniões e sugestões trazidas pelos entrevistados, identificar e apresentar os pontos com potencial de aprimoramento.	Dados das entrevistas. Processo de reflexividade sobre a prática.

Fonte: Fundamentado em DAVEL e VIANNA, 2012, p. 1087.

4.4 TRABALHO SOCIAL NA CAIXA: O *LOCUS* DA PESQUISA

Este tópico tem a função de caracterizar o *locus* da pesquisadora em relação à experiência pesquisada, como também o ponto de partida da própria experiência, nascida, inicialmente, da necessidade de criação de um espaço de diálogo entre os movimentos sociais e a CAIXA, na condição de agente operador e financeiro do PMCMV.

A CAIXA é uma instituição financeira federal que, ao longo dos seus 155 anos de existência, teve papel relevante na história do Brasil, acompanhando inúmeras transformações e mudanças de regimes políticos, transformando-se também em função disso. A cada projeto político e econômico dos governos que se sucederam no país, passou por muitos debates e reformulações acerca do seu papel.

Na condição de um braço operacional do Governo Federal, participou do processo de urbanização e industrialização do país, atuando na implementação das políticas sociais e consolidando-se como a maior agência de desenvolvimento social da América Latina.

Em função disso, suas ações guardam estreita relação com a vida da população, abrangendo diversas áreas, como FGTS, PIS e Seguro-Desemprego, poupança e empréstimos, financiamento habitacional e crédito estudantil, e nas últimas décadas, assumindo o papel de agente operador da Rede de Proteção Social.

No campo da política habitacional, tem uma atuação histórica como agente financeiro dos financiamentos para compra ou construção de imóveis, em seus diversos programas e modalidades, definidos pelos governos ao longo do tempo. Em 1986, entretanto, com a extinção do BNH, a CAIXA tornou-se o principal órgão de fomento ao desenvolvimento urbano, assumindo a gestão dos programas federais de habitação, saneamento e infraestrutura urbana.

Dez anos depois, em 1996, passou a ser responsável pelo repasse dos recursos do Orçamento Geral da União – OGU, destinados às áreas de habitação saneamento e infraestrutura, responsabilizando-se também pelo acompanhamento da aplicação de tais recursos.

O trabalho social em desenvolvimento urbano vem desde a época do BNH, pioneiro nesta área com a criação, em 1975, do Subprograma de Desenvolvimento Comunitário – SUDEC, vinculado ao Programa de Cooperativas Habitacionais. Seu objetivo era colaborar na formulação, execução e aperfeiçoamento de projetos de desenvolvimento das comunidades dos conjuntos habitacionais.

Pouco antes de sua extinção, em 1985, o BNH criou o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Comunitário – PRODEC, que representou um marco histórico para o trabalho social como um componente dos programas de habitação para população de baixa renda.

Ao incorporar as atribuições do BNH, a CAIXA incorporou também o seu reduzido quadro técnico, composto de assistentes sociais e sociólogos, criando seu quadro próprio somente em 1996, para responder às demandas já mencionadas das operações de OGU, como também a exigências do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD que, ao destinar recursos a áreas habitadas por população de baixa renda, o impunha a necessidade de se contemplar o componente participação social, como garantia de eficácia e efetividade da aplicação dos recursos.

Esses novos desafios demandaram que a instituição constituísse corpo técnico multidisciplinar capaz de fazer frente a essas atribuições, aproveitando sua capilaridade em todo o país. Passaram a fazer parte dessas equipes, além de engenheiros e arquitetos, profissionais selecionados do quadro funcional já existente, com formação em Serviço Social, Ciências Sociais/Sociologia, Psicologia ou Pedagogia.

A inclusão do componente trabalho social nos programas de governo tem aumentado exponencialmente, pela inserção deste como um item de investimento na maioria dos programas de desenvolvimento urbano, inicialmente, pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República - SEDU/PR, em 2000, e posteriormente, pelo MCIDADES, a partir de 2003, ano da sua criação.

Com o advento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, lançado em 2007, volumes significativos de recursos foram destinados ao trabalho social em grandes operações de saneamento, infraestrutura, mobilidade e urbanização de assentamentos precários. O PMCMV, criado em 2009, também inseriu o componente do trabalho social em seus investimentos, inicialmente, delegando à CAIXA a responsabilidade pela sua execução, mas logo em seguida, com o entendimento de que este trabalho abarcava a articulação de outras políticas públicas, como educação, saúde, assistência social e geração de trabalho e renda, teve suas normas reformuladas, passando tal responsabilidade para o ente público local.

É neste contexto das primeiras entregas de unidades habitacionais pelo programa, a partir do ano de 2011, na RMS, período em que o trabalho social ainda era de responsabilidade da CAIXA, que os movimentos sociais por moradia pressionam a Coordenação de Trabalho Social da Gerência de Habitação de Salvador, a abrir um canal de diálogo sobre os projetos sociais e seus resultados, evidentemente, insuficientes diante de tantas questões que eclodiram nos empreendimentos já habitados. A partir das primeiras reuniões ficou evidenciada a necessidade de manutenção deste espaço permanentemente, originando o Fórum de Pós-Ocupação.

Naquele momento inicial e durante o período de existência do Fórum até maio de 2016, a gestão da Coordenação de Trabalho Social era exercida pela pesquisadora, como também a coordenação do Fórum. O lugar da gestão, então ocupado pela pesquisadora, permitiu uma autonomia relativa em relação ao processo de constituição e manutenção do Fórum, o que foi facilitado, em uma dada medida, também pela gestão da Gerência de Habitação.

A relação entre os processos sob a responsabilidade daquela área e as demandas apresentadas pelos movimentos sociais, possibilitou uma integração de informações e saberes, como também de ações, potencializada pela participação de representantes do Governo do Estado e de algumas prefeituras.

Com base nos elementos já abordados nos capítulos anteriores, que nos mostram as contradições do modelo político adotado nas últimas décadas ao responder, com um viés economicista, às necessidades de garantia de direitos fundamentais, pode-se supor que o lugar do trabalho social na CAIXA comportaria, como de fato tem ocorrido em várias regiões do país, um papel secundário na implementação da política pública, com processos burocratizados e pouca efetividade.

O Fórum, entretanto, como uma prática oriunda da gestão desenvolvida na Coordenação de Trabalho Social, constitui-se em uma transgressão institucional, no sentido de ultrapassar ou exceder as normas, superando e rompendo limites, com a criação de um espaço aberto, no qual as reflexões se processam e se constituem em amálgama na articulação de ações que venham promover respostas mais efetivas aos desafios postos.

É a partir deste ponto de vista que serão baseadas as análises das estratégias do Fórum, em um movimento de: 1) sistematização dos seus elementos constituintes pelo olhar da pesquisadora; 2) afastamento/estranhamento pelo olhar dos entrevistados, agregando a criticidade externa à experiência; 3) reconstituição das estratégias, na perspectiva de elaboração da síntese analítica dos olhares.

5 A EXPERIÊNCIA PRÁTICA: FÓRUM DE PÓS OCUPAÇÃO DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

Nascido das relações de tensão entre os movimentos sociais e a CAIXA, quando foram entregues os primeiros empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, Faixa 1, em Salvador/BA, o **Fórum de Pós-Ocupação do Programa Minha Casa Minha Vida da Região Metropolitana de Salvador** surgiu da necessidade de um espaço de diálogo para debater os problemas enfrentados pelas famílias que passaram a residir nesses lugares.

No contexto deste intenso debate, em reunião da Câmara Técnica do Conselho Estadual das Cidades² – CONCIDADES Bahia, representantes dos movimentos e representante da CAIXA chegaram ao entendimento sobre a necessidade de abertura de um canal de diálogo sobre as questões da etapa de pós-ocupação e sobre o trabalho social que vinha sendo realizado pela instituição financeira, nos limites de suas atribuições no Programa.

As reuniões começaram em junho/2013 e o Fórum foi acontecendo no processo em que uma reunião puxava outra, um tema se desdobrava em outros e os segmentos – poderes públicos constituídos e movimentos – eram provocados e se engajavam nas discussões. Após os primeiros meses de reuniões semanais, chegou-se ao entendimento que este deveria se constituir em um espaço de interlocução permanente, quando foi, então, realizado um debate sobre sua nomenclatura.

O nome “Fórum” foi escolhido por melhor expressar o caráter dialógico e de diversidade representativa. De “Pós-Ocupação”, porque foi o enfrentamento das questões dessa etapa da operacionalização do Programa que motivou sua criação. Da “Região Metropolitana” porque, desde o princípio, conta com a participação de equipes de outros municípios, além de Salvador.

Sua atuação é baseada em quatro pilares ou propósitos:

- Ser espaço de diálogo, favorecendo a interlocução entre os movimentos sociais por moradia, e as instâncias públicas, nas esferas local, estadual e federal;

² Conselho das Cidades da Bahia é o espaço público da cogestão das políticas públicas, onde o poder é partilhado entre representantes do governo e da sociedade, em sua maioria, e todos assumem a tarefa de propor, negociar, decidir, implantar e fiscalizar a realização do interesse público. Informação disponível em <http://conciudadesba.blogspot.com.br>. Acesso em 05 de junho de 2015.

- Fortalecer e fomentar a integração da atuação dos diversos movimentos que integram o Fórum;
- Exercer o controle social das ações do Estado, cobrando e participando da construção da articulação de políticas públicas e do aprimoramento de programas e projetos;
- Contribuir para a formação política e técnica dos segmentos que o compõem.

Apesar de não possuir personalidade jurídica, o Fórum é legitimado em sua atuação, pelos segmentos que o compõem, assim como pelas instituições e instâncias de poder com os quais dialoga, como as secretarias estaduais e municipais, as concessionárias de serviços públicos, as instâncias jurídicas (Ministério Público, Defensoria Pública) e o poder legislativo.

Seu caráter dialógico e a participação de diversos movimentos, todos eles com identidade e cultura próprios, assim como dos segmentos públicos, expressa pela diversidade técnica e política, forjaram a cultura própria do Fórum. Um espaço onde se pretende espeitar as diferenças e superar as divergências pelo objetivo maior de ampliar o debate sobre o acesso à cidade, buscando encontrar soluções para os problemas concretos vivenciados nos empreendimentos.

Atualmente já se constitui em uma referência no âmbito estadual e nacional, sendo experiência recomendada pelo CONCIDADES para implantação nas outras sedes regionais da CAIXA no estado da Bahia, conforme Resolução específica do CONCIDADES, como também reconhecida pelo MCIDADES.

5.1 ESTRATÉGIAS DESENVOLVIDAS PELO FÓRUM NAS DIMENSÕES: DIÁLOGO, CONTROLE SOCIAL E FORMAÇÃO SOCIOPOLÍTICA

Primeiramente, faz-se necessária a delimitação conceitual do termo ‘estratégia’ utilizado como categoria de análise, em uma perspectiva contextual, por sua natureza de intervenção no cenário da correlação de forças quando da implementação de ações governamentais.

O conceito de estratégia tem sua origem no campo militar e diversas foram suas definições, decorrentes de alterações e ressignificações ao longo da história, inclusive, extrapolando essa área e sendo apropriado por outras ciências, como a administração. Também

neste campo, o conceito apresenta várias versões voltadas, de modo geral, para obtenção do melhor resultado a partir da forma como a empresa dispõe de seus recursos (BETHLEM, 1981).

No campo da gestão social, as estratégias incorporam dimensões não econômicas, ao considerar a tese de Polanyi (1944 *apud* VINHA, 2002):

Em outras palavras, a economia e seus derivados, como a troca e o escambo, nunca foram os determinantes da vida social, mas sim a necessidade de manter a sociedade enquanto tal que levou os homens a se organizarem, também, economicamente. Independente da forma de organização da sociedade, o sistema econômico será sempre dirigido por motivações não-econômicas (VINHA, 2002).

Frente a esta tese, a empresa altera sua estratégia em um esforço de adaptação, modificando também suas rotinas operacionais, de modo a orientá-las pela comunicação sistemática com os grupos de interesse e não somente pelas demandas mercadológicas (VINHA, 2002).

A experiência do Fórum acontece no campo prático da gestão social, quando a pesquisadora e também gestora da Caixa Econômica Federal se propõe a estabelecer e mediar uma agenda de diálogos entre os segmentos envolvidos na implementação do PMCMV, desenvolvendo, ao longo do tempo, estratégias de atuação, inspiradas nos fundamentos deste conceito amplo e diverso.

Portanto, o conceito de estratégia utilizado neste trabalho baseou-se na premissa de que especificidades identificáveis por grupos de interesse compõem o diferencial dessa experiência para reconhecimento e posicionamento de seu modo de funcionar perante os segmentos envolvidos.

Nos subitens a seguir, será apresentada a descrição de cada uma das sete estratégias adotadas pelo Fórum com a perspectiva de alcançar seus propósitos de ser um espaço de diálogo, contribuir no processo de controle social das ações do Estado, pela sociedade, e se constituir em oportunidade de formação sociopolítica.

As estratégias foram se desenhando durante o período de desenvolvimento dessa experiência, em um processo dialógico que favorece a experimentação e avaliação reflexiva, de modo contínuo, visando a construção de um método de atuação a ser assimilado por todos, que nasce da conjunção e superação de experiências individuais, alcançando o patamar da coletividade.

A partir dessa descrição inicial, tais informações foram confrontadas com os conteúdos coletados nas entrevistas de pesquisa, da maneira mais ampla possível, apresentando a impressão dos entrevistados acerca da relação entre cada estratégia adotada e o conceito central de controle social utilizado no trabalho, além do apontamento de limites, equívocos, riscos ou fragilidades, assim como a proposição de melhorias.

Ainda que a autoetnografia valorize a perspectiva do pesquisador, com os aportes obtidos no “estranhamento”, a valorização das falas das/os entrevistadas/os na análise foi proposital, em consonância com a natureza dialógica da própria experiência em estudo. A proposição do diálogo que permeou o desenho das estratégias, na prática, também marcou as considerações reflexivas da pesquisadora, entrelaçadas com o aporte discursivo das/os entrevistadas/os, compondo um panorama geral da análise, indicando, quando possível, alternativas de aprimoramento no método de atuação.

Essa escolha também foi influenciada pelo fato de que, ainda que tenhamos buscado constituir “outros olhares”, as entrevistas dos três níveis de estranhamento apresentaram uma mesma tendência discursiva, ao responder à questão da pesquisa, apresentando nuances interpretativas que, no geral, se complementam entre si e também em relação às posições trazidas pela pesquisadora.

5.1.1 Estratégia 1 - Composição e instrumento norteador

A definição dos segmentos participantes do Fórum se deu a partir da identificação dos agentes envolvidos diretamente na implementação do PMCMV, portanto, responsáveis pelas políticas públicas e interessados nas questões enfrentadas na etapa de pós-ocupação dos empreendimentos.

Essa formação contempla os segmentos abaixo:

- Movimentos Sociais por moradia que atuam na RMS;
- Governo do Estado, representado pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano – SEDUR, que é responsável pela política urbana no estado; atualmente, a Secretaria Estadual de Cultura – SECULT também é representada no Fórum;

- Prefeituras da Região Metropolitana – no momento, participam Salvador, Lauro de Freitas, Simões Filho, Candeias, Camaçari e Mata de São João; as prefeituras são representadas pelas secretarias municipais que operacionalizam o MCMV;
- Caixa Econômica Federal – Coordenação de Trabalho Social da Gerência de Habitação de Salvador;
- Comissão Especial de Desenvolvimento Urbano da Assembleia Legislativa – CEDURB/ALBA.

Figura 10 e 11 - Reunião do Fórum



Fonte: Arquivo do Fórum.

O Fórum tem suas ações norteadas por uma Carta de Princípios que foi elaborada a partir da necessidade de estabelecer alguns pontos para orientação e condução dessa experiência. Esse documento norteador foi debatido e deliberado em plenária do Fórum e traz princípios que sintetizam as convergências de ideias de seus segmentos, na construção de acordos e soluções. Também define as regras para ingresso e participação.

Compreendemos que este documento base é fundamental para o funcionamento do Fórum, porque, ainda que haja uma construção onde ideias têm sido convergentes, não devemos esquecer que se trata, antes de qualquer coisa, de um espaço onde se estabelece a correlação de forças entre projetos políticos. Entretanto, à medida que avança a consolidação deste espaço, há que se revisitar estes conteúdos, verificando sua aderência e pertinência ao cenário do momento. Em geral, participam até três representantes de cada movimento, órgão ou instituição, que devem ser informados previamente, mediante apresentação de formulário de indicação de representantes. As alterações de representantes devem ser formalizadas.

Para os movimentos sociais estabeleceu-se uma janela de ingresso, que ocorre anualmente, sempre no período de planejamento anual, em datas definidas a cada ano, entre os meses de novembro e janeiro. As solicitações devem ser formalizadas e são submetidas a apreciação da plenária do Fórum. Tal regra foi estabelecida com o intuito de evitar o ingresso de movimentos sem representatividade ou que tenham uma atuação contrária aos princípios do Fórum, além de contribuir para que as discussões avancem ao longo do tempo e mediante acúmulo dos debates realizados por um grupo de participantes, relativamente, fixo.

Já o ingresso de órgãos dos poderes públicos é permitido a qualquer tempo, pois considera-se que o engajamento desses órgãos se constitui em resultado imediato, como também instrumento para obtenção de resultados mais estruturantes.

Cabe ressaltar, entretanto, que a representação dos segmentos públicos é realizada, constantemente, por técnicos e/ou gestores técnicos. Em alguns momentos, ocorre a participação de gestores planejadores, a exemplo de secretários municipais. A ausência de gestores com autonomia para tomada de decisões limita o alcance dos encaminhamentos deliberados nas reuniões, ficando a cargo dos técnicos a tarefa de realizar o convencimento de seus gestores.

Mesmo com alguns limites, a configuração adotada é estratégica para o exercício do controle social, na medida em que coloca no mesmo espaço de debate, os movimentos sociais, representando a sociedade civil, e as instâncias públicas que formulam e implementam as políticas públicas.

O acesso à informação é propiciado em uma via de mão dupla. De um lado, os representantes dos movimentos obtêm informações e esclarecimentos acerca da formulação e implementação das políticas, podendo questionar, debater, sugerir melhorias. Por outro lado, as equipes dos entes públicos adquirem um conhecimento mais aprofundado sobre as questões de pós-ocupação trazidas pelos movimentos, o que favorece ajustes na implementação das políticas.

Essa estratégia, como evidenciado em sua descrição, e também pelo olhar das/os entrevistadas/os, tem uma importante função de aproximação entre os segmentos – sociedade civil (aqui representada pelos movimentos sociais) e setor público, criando um canal de interlocução que promove o debate acerca das demandas e possíveis soluções.

É importante ressaltar que, por ser, essa estratégia, a essência do Fórum e a matriz na qual a experiência foi construída, ao comentar sobre ela, as/os entrevistadas/os expressam

opiniões, ora de aspectos mais restritos da própria estratégia, ora de questões mais abrangentes do Fórum.

Apesar da abertura de espaços de participação no âmbito da implementação de, praticamente todas as políticas públicas setoriais, por meio da criação dos conselhos, já mencionada no Capítulo 1, tais experiências têm sido marcadas por muitas dificuldades ou fragilidades, a exemplo dos problemas de acesso à informação compreensível, regras pouco claras nos espaços de negociação, despreparo dos representantes da sociedade civil, nas questões técnicas e políticas, e disputas de poder e cooptação (HERKENHOFF e RABELO, 2011).

Neste cenário, permanecem inúmeras lacunas que reverberam as contradições das políticas públicas, conforme indicado a seguir:

(...) fica evidente, que a iniciativa nasce de uma contradição, que talvez, nesse aspecto tem que ser abordado o fato de que essas políticas públicas elas não preveem, necessariamente, o envolvimento e a participação da comunidade. Então, a iniciativa do Fórum busca pensar uma perspectiva mais de totalidade de um plano de desenvolvimento de comunidade, a partir de um projeto habitacional; e isso, ao mesmo tempo que mostra que é uma contradição da política pública, de ser focalizada, de ser fragmentada, segmentada, não é só o aspecto da habitação que conta no projeto de moradia. O Fórum traz essa preocupação mais ampla, mais geral de articular os diversos entes, que tem, que devem aportar para uma melhor qualidade no projeto de desenvolvimento das comunidades que se formam a partir dos projetos de moradia, dos projetos habitacionais(...) (3A).

O Fórum se constitui em um espaço que vem sendo construído para além das regulamentações, e que mantém sua existência a partir de sua legitimação por parte dos segmentos que o compõem. Ao contrário das regulamentações legais que preveem os conselhos, o Instrumento Norteador do Fórum foi elaborado com mais de um ano do início de sua existência.

A partir desse novo formato, busca encontrar outras formas de realizar o controle social, de modo menos burocrático e regulamentar, portanto, mais participativa:

(...) no Fórum a gente faz o verdadeiro controle social porque a gente está acompanhando (...) nesse momento o processo que está acontecendo nos últimos projetos sociais, nas últimas ocupações das unidades, então você tem condição de corrigir enquanto está no processo. Diferente da fiscalização, a fiscalização você faz no final, assim como o conselho da cidade, o conselho de saúde faz, o de assistência social faz, pega no final do ano um relatório de gestão e vai atrás dos órgãos de controle social, se detectou alguma coisa errada, mas o dinheiro já foi usado, as ações já foram tomadas. Então, o pulo do gato do controle social é você conseguir fazer isso com o acompanhamento

do processo, eu acho que isso a gente faz bem no Fórum, a gente entrou num momento olhando para trás, mas hoje consegue acompanhar o processo (1B).

Cabe ressaltar que ainda estamos muito distantes de alcançar as condições que permitam a consolidação de uma cultura de controle social; nossos mecanismos são burocráticos e pouco transparentes; somos uma sociedade pouco educada para questões dessa natureza; portanto, buscar formas de superar esses limites e avançar no processo, consiste em tarefa importante:

Primeiro porque é um momento, um espaço de diálogo com o Estado que os Movimentos Sociais têm, e esse espaço, geralmente, é o grande problema, porque, se eu cidadão, ou se eu e minha comunidade ou um coletivo quiser exercer esse tal controle social sem esse espaço de Fórum, conselho ou coisa desse tipo, a gente fica muito no sistema do protocolo. Vou entrar num site, vou fazer uma queixa na ouvidoria, vou entrar num site de transparência, do qual eu não entendo nada para captar informações, para colher essas informações, geralmente muito difíceis, então, eu nem consigo ouvir o Estado, nem consigo ser ouvido em outros espaços. Já no Fórum e no conselho a gente tem um momento presencial, frente a frente, sociedade civil e Estado, ali a gente revela as potencialidades e fragilidades (...) (2A).

É importante ressaltar que o Fórum surgiu dos debates ocorridos no Conselho Estadual das Cidades, como expressão de uma necessidade dos movimentos sociais que não vinha sendo atendida no âmbito do Conselho. Desde o princípio, não se propôs a concorrer ou substituir o espaço do Conselho, mas a favorecer uma aproximação ainda maior entre os segmentos, como também estar mais presente no dia a dia das questões de pós-ocupação do PMCMV, conforme sinalizado:

(...) a gente já tem um controle, de certa forma, com o Conselho Estadual das Cidades e com o Conselho Municipal. Com o Fórum, só vem fortalecer, a gente identifica as demandas, e já que tem parceiros também dentro do Fórum, do Governo do Estado, consegue, não digo ter o controle, mas pelo menos dizer para eles o que é que a gente pensa, que a gente está de olho também nas políticas e quer o melhor da política (...) (1A).

Outro aspecto relevante, ainda na perspectiva da participação, é a importância que se reveste esse processo continuado de interlocução para os movimentos sociais, tanto no aspecto concreto, como canal de expressão das suas demandas, e também simbólico, na perspectiva da valorização da sua 'voz', o que fica evidenciado na opinião a seguir:

Eu acho que o Fórum contribui muito, ele tem uma incidência política importante, acho que talvez o peso maior do Fórum seja esse, ele tem uma incidência política do ponto dos movimentos, uma incidência de participação (...) (1B).

A mencionada incidência política contribui para um movimento de horizontalização das relações nos processos de implementação de políticas públicas, na medida que assegura espaços de troca e confrontação de ideias, mesmo que se tenha propósitos semelhantes:

(...) eu acredito que a composição que se quer para um instrumento, para uma ferramenta, que visa participação social, potencializar a contribuição de cada ator social, é a representatividade mesmo; é de onde essas pessoas vêm. Como a gente diz ‘o lugar de fala’ (...) E acho muito importante também que, apesar da diversidade, se tenha uma unidade de propósito, de pensamento, valores, princípios. (...) porque a própria diversidade leva a conflitos que são típicos de um espaço democrático de construção, tanto de um discurso como de uma ação política (2B).

Entretanto, a proposta do Fórum ainda traz a noção de representação (democracia representativa) dentro do campo da participação, primeiramente, quando trata os movimentos sociais por moradia como representantes da totalidade de moradores dos empreendimentos do PMCMV, o que de fato não é, vez que, apenas parte dos moradores se constitui em pessoas associadas a esses movimentos. Em um segundo plano, isso se confirma pelo fato de que apenas algumas lideranças dos movimentos têm assento no Fórum, retomando a ideia de representação, conforme já explicado, anteriormente, acerca das indicações.

Especialmente, o primeiro ponto mencionado tem se configurado em uma preocupação recorrente, explicitada nas opiniões das/os entrevistadas/os apresentadas mais à frente, quando sinalizam a importância de um contato mais direto com as bases sociais, supostamente, representadas pelos movimentos sociais. A participação dos representantes dos condomínios (síndicos e conselheiros fiscais) pode ser um estágio a mais nesta aproximação, porém implica, necessariamente, em uma reconfiguração da organicidade, ainda incipiente, do Fórum.

Ao adotar este formato de representação, em alguma medida, o Fórum ainda reproduz a lógica de uma democracia hierarquizada, onde um pequeno grupo debate sobre a vida de milhares, com a diferença evidente de que este não é um espaço de formulação de políticas públicas. Esses e outros dilemas vão se somando na construção dessa experiência, tornando-a um campo interessante de estudo sociológico.

No modo de organização sociopolítica que caracteriza a sociedade baseada no pensamento liberal, as estruturas reproduzem a correlação de forças que estabelece a dicotomia entre Estado e sociedade civil, promovendo a ideia mistificada da relação entre estrutura econômica e superestrutura política, negando os nexos que as ligam ao atribuir “um véu ilusório de isenção classista ao Estado” (BRAVO e CORREIA, 2012). Além de apresentar os limites inerentes a este pensamento, o Fórum traz outras fragilidades ou riscos, conforme mencionado:

(...)todo espaço tem suas contradições, ao mesmo tempo que ele abre uma brecha, ele pode se converter, isso é um risco, não é um fato, é um risco, ele pode se converter num espaço de referendar políticas que são limitadas (3A).

(...)o que eu percebo nesses espaços é que ainda temos uma distância muito grande entre governo e sociedade civil. E essa distância se dá por vários aspectos, até do simples aspecto da linguagem. Então, quando a gente senta, corpo técnico e sociedade civil organizada, ainda que com um grau de experiências de convivência desse tal controle social, as linguagens para começar se diferenciam muito. Para a sociedade civil entender, tecnicamente, o que o Estado faz, é complicado porque, hoje eu estou começando a ter uma compreensão de que a gestão pública é uma das ciências mais complexas que existem (2A).

O fato de a representação do setor público ocorrer, em sua grande maioria, por pessoas que ocupam funções técnicas ou de gestão intermediária, limita seu poder de resposta, apesar de cumprir a função de sensibilizar essa equipe técnica a um maior engajamento que supere a atuação, predominantemente, burocrática.

Se de um lado, a participação da sociedade civil é dada sob a forma representativa, distante de uma perspectiva de democracia direta, de outro, as instâncias do poder público também apresentam esses limites de representatividade. Em muitos casos, inclusive, seus representantes não coadunam dos projetos políticos de seus gestores, tornando-os aliados das demandas da sociedade, porém com pouco poder de interferência. Um dos apontamentos indica a necessidade dessa aproximação com os gestores:

(...) talvez alguma coisa que a gente sempre fala que é a presença (...) além da presença dos técnicos, a gente teria que fazer mais alguns momentos em que os gestores estivessem mais colados(...) (1B).

É importante abordar também o que se pode denominar de qualidade da participação, pois se esses espaços são conquistados pela pressão social, sua manutenção depende do quanto essa participação ocorre e do quão ela é qualificada, em todos os aspectos e para todos os segmentos:

(...) é interessante pensar assim, num controle social que valorize a participação das pessoas, a capacitação das pessoas. Não dá mais para ter participação social induzida, proforma, só através de lista de presença em audiência. Isso não pode mais acontecer no Brasil de hoje, na cidade que temos hoje. Então é preciso qualificar essa participação. O cidadão precisa estar consciente, mesmo nos seus limites, de onde ele está; do que ele pode; do potencial que ele tem de intervenção, de participação (2B).

Esse é um dos aspectos mais complexos dessa análise, que se relaciona, de modo inquestionável, com um processo de educação e formação sociopolítica. Em um primeiro plano, importa dizer que os movimentos que compõem o Fórum possuem quadros bastante reduzidos

de lideranças, tornando-as sobrecarregadas em virtude das agendas políticas cada vez mais exigentes.

Soma-se a isso, o fato de que são poucas as lideranças que possuem o domínio da compreensão acerca da necessidade de se construir uma razão que opere de modo contra hegemônico, no processo de restauração da tensão entre regulação e emancipação, visando superar as relações marcadas pela distribuição desigual de poder, para alcançar relações onde o poder é partilhado (CHAUÍ, 2013).

No período de funcionamento do Fórum, analisado por esta pesquisa, não houve a ocorrência de eleições municipais e, a eleição estadual manteve no poder o mesmo projeto político, entretanto, durante a fase das entrevistas, vivemos o processo de impedimento da Presidenta Dilma Rousseff, como também o período pré-eleitoral das eleições municipais de 2016. Esse momento trouxe impactos políticos importantes no desenvolvimento das ações do Fórum, o que motivou algumas expressões de preocupação:

(...) estar suscetível a variações de gestão e até questões políticas mesmo do próprio cenário, eu acho que seria uma fraqueza do Fórum nesse sentido (1D).

Eu tenho medo da mudança, é natural que em época de mudança de gestão isso compromete, isso não compromete só o Fórum, compromete o andamento de tudo quanto é política pública (...) (1B).

O instrumento norteador – Carta de Princípios foi elaborado quando o Fórum tinha mais de um ano de existência, a partir da necessidade de construir os pactos que definissem, de modo mais claro, suas regras de funcionamento, além de nortear sua atuação a partir de princípios e valores:

(...) é uma espécie de código de conduta, um código de princípios que, se não norteia, deveria nortear o comportamento de todo mundo que participa do Fórum. Então eu acho que as pessoas do Fórum, como foi construído coletivamente, devem saber, pelo menos, os princípios gerais e o que está na Carta e o que é que se espera do comportamento das pessoas (...) (1D).

E eu acho interessante que esse formato fique explicitado, porque eu atribuo que um dos grandes problemas que nós enfrentamos, principalmente nos conselhos de direitos, é essa pouca definição, essa pouca clareza de objetivos, de valores, de princípios, que devem ser pactuados (2B).

É fundamental que um espaço coletivo e heterogêneo como este, disponha desses elementos mínimos para pautar suas relações e atuação, sob pena de não conseguir se consolidar e alcançar bons resultados.

A dinâmica estabelecida pelo Fórum, as adversidades do seu campo de inserção, bem como o seu processo de construção permanente, exigem que as estratégias adotadas sejam, constantemente, avaliadas e refletidas, sob diversos ângulos, como, por exemplo, o cenário sociopolítico, os resultados alcançados e os novos desafios apresentados. Deste modo, algumas sugestões de aprimoramento foram apresentadas nas entrevistas.

Primeiramente, em relação à ampliação dos segmentos representados, tanto dos movimentos sociais, como também dos órgãos públicos, conforme apontado a seguir:

(...) agregar, gradativamente, de uma forma planejada, talvez outros segmentos de movimentos sociais que não sejam necessariamente só de moradia, talvez existam outros segmentos de movimento, como a moradia já está clara aí que seria uma indutora, que tem uma capacidade de agregar outros movimentos, talvez aos poucos vislumbrar a possibilidade de agregar outras organizações sociais, não só movimentos sociais de luta por moradia (...) (1D).

Talvez, posteriormente, outros movimentos sociais possam ser inseridos a essa dinâmica ou até outros órgãos que, por ventura, o próprio Fórum identifique como necessário para as suas discussões (...) (3B).

Algumas opiniões vão além desse primeiro nível de ampliação do processo participativo, apontando para a importância de participação das bases sociais, avançando para um modelo de democracia participativa:

(...) mais participação de quem está lá na ponta, das pessoas que realmente sentem na pele a desigualdade (2C).

A única forma de garantir que esse trabalho tenha seguimento, é ter uma base social dos movimentos que pressione e que aporte para sua existência permanente (...) talvez ampliar mais um pouco, mais outros sujeitos, outros segmentos, participando desse processo, porém o Fórum tem que transcender, se ele não consegue fazer uma transcendência no sentido de fortalecer as organizações locais, isso compromete a política que o Fórum deseja ver (3A).

Outro aspecto pontuado, como passível de aprimoramento, diz respeito à metodologia que se utiliza, desde os elementos de caráter educativo da experiência, métodos e linguagem, como também o espaço, como um elemento simbólico que interfere na construção:

(...) a gente vive falando de Paulo Freire, das formas coletivas de construção, enfim, da lida com educação popular, e continua fazendo eventos engessados, formais. Acho que é mania de gestor público, e que uma das formas de se melhorar e otimizar essa questão é começar a pensar em formatos diferentes, a priorizar a fala dessas pessoas, a naturalizar o espaço de diálogo e não tornar cada vez mais formal, engessado. Então, eu penso a gente repensar a metodologia, mesmo com um simples detalhe de sentar em roda, muda bastante a proposta (2A).

Eu recomendaria, porque acho importante em qualquer tipo de estímulo à participação popular, que você tenha uma linguagem a mais nivelada possível. Então, na medida que você convida um professor, um especialista em um tema, sempre recomendar que essa pessoa tenha essa preocupação de nivelar, até o vocabulário técnico; de trabalhar com conceitos, onde todas as pessoas possam entender, porque, eu acho, uma das dificuldades da participação, é a pessoa se sentir assim: ‘isso não é para mim’; ‘isso não é o meu mundo’; ‘eu não estou entendendo muito bem’ (...) (2B).

Eu não sei se isso facilita ou dificulta, mas talvez garantir uma participação das pessoas em diversos ambientes diferentes (...) talvez fosse interessante alterar esse endereço de encontro, fazer algo itinerante, cada vez num local, num empreendimento, num órgão, numa associação de moradores. Talvez isso ajude também as pessoas a terem essa visão, porque você sai do lugar, o lugar representa muito o que aquilo ali faz, o que aquilo ali é dentro daquele processo de participação (2B).

A partir desse diálogo com as/os entrevistadas/os é possível vislumbrar que o caminho do Fórum passa, necessariamente, por uma ampliação setorial, na qual outras áreas devem ser agregadas, de maneira mais efetiva, em torno da habitação; como também, por uma ampliação em direção às bases sociais, em um processo de aproximação constante, que permita esse diálogo o mais direto possível, alcançando os territórios com a prática da cidadania.

5.1.2 Estratégia 2 - Coordenação

O Fórum é um tipo de atividade que necessita de coordenação permanentemente, com o papel de “animadora” da participação dos seus membros, no intuito de assegurar sua continuidade, como também para direcionamento das suas ações, a partir de uma convergência das intenções dos segmentos participantes. Tem como atribuições elaborar e assinar documentos em nome do Fórum, a partir das deliberações das reuniões; definir as pautas semanais, de modo a contemplar o interesse geral, priorizando as questões trazidas pelos movimentos, em virtude da inserção cotidiana de representantes desses movimentos nos empreendimentos; responsabilizar-se pelas atividades de secretaria do Fórum, quais sejam, registro das memórias de reunião, confecção e encaminhamento de correspondências, arquivamento, envio de convites, dentre outras; realizar contatos institucionais e buscar parcerias.

Na maioria das vezes, a coordenação não representa o Fórum em eventos externos, como audiências públicas, mesas redondas, debates ou seminários. Nestes casos a representação é

assumida por um representante de movimento social integrante, para dar maior visibilidade aos pleitos e à atuação dos movimentos.

Desde o início, a coordenação do Fórum é exercida pela CAIXA. Esse formato de coordenação pela Instituição Financeira tem sido adotado também, como forma de emprestar o peso institucional desta aos pleitos do Fórum.

Mais do que isso, o que se pretende estabelecer é uma prática de gestão social contemporânea, fomentando na própria esfera federal, da qual a CAIXA é representante, assim como induzindo, nas esferas estadual e municipal, uma prática que busque operar diversas políticas públicas interdependentes, com a intenção de estabelecer mediações estratégicas entre a especificidade do setorial e a complementaridade das ações intersetoriais (CARVALHO, 2014).

A coordenação pela CAIXA é uma estratégia que favorece a construção dos alicerces do Fórum, a partir de uma atuação estruturada e sistemática, que se apoia na instituição. O reconhecimento desse espaço de diálogo e controle social, pelos segmentos públicos e também pelos movimentos sociais, tem a contribuição deste formato, o que vem sendo evidenciado pela permanente participação dos representantes da esfera pública, que se propõem ao processo de escuta e reflexão, como também pela credibilidade manifestada pelos movimentos.

Mas é importante registrar que o Fórum não é uma ação determinada institucionalmente. Ou seja, sua criação dependeu de uma iniciativa da gestora local, que não se transformou em estratégia corporativa, apesar de reconhecida, pela instituição, como algo relevante.

Portanto, apesar de favorecer a construção inicial, este formato de coordenação constitui-se em uma fragilidade, tanto pela possibilidade de realocação da gestora, como também porque restringe, de algum modo, sua autonomia, uma vez que está sujeito a mudanças do modelo de gestão.

Tal configuração denota também a dificuldade dos outros segmentos em assumir essa função, seja pelas questões mais básicas, a exemplo as logísticas, como também pela questão política, examinada a partir do lugar de atuação e das relações que estabelece. E esse é um componente que se leva em conta no exame do potencial de autonomia do Fórum.

Esta estratégia, em seus dois aspectos – a existência de uma coordenação e o exercício desta coordenação pela Instituição Financeira – teve um papel fundamental na estruturação do Fórum, como forma de garantir sua permanência, conforme nos sinalizam os conteúdos das

entrevistas. Em relação, primeiramente, à função da coordenação e a necessidade de sua existência, foram abordados diversos aspectos:

(...)A coordenação, ela é necessária, porque é preciso ter o mínimo de disciplina, organização, sistematização do trabalho, arquivo. Um trabalho como esse, tem que ter uma memória muito bem documentada, porque ele pode, inclusive, servir de referência para outros estados, para outras experiências similares (...) a coordenação facilita o trabalho, ela tem esse papel: de mobilizar as reuniões, de comunicar o adiamento de uma reunião, de divulgar a carta de princípios, de submeter ao grupo a aprovação final de um texto a ser publicado, de uma nota a ser divulgada, do próprio boletim feito (...) (2B).

Em relação ao fato da CAIXA exercer a função de coordenação, cumpre-nos ressaltar três pontos indicados, respectivamente, nas respostas das/os entrevistadas/os: o peso institucional e a credibilidade perante os outros atores; as condições estabelecidas para efetuar uma mediação bem sucedida; a logística necessária para o funcionamento do Fórum:

(...)não vamos dizer que a gente não tenha credibilidade, nós temos credibilidade, mas quando um governo, um gestor público recebe um documento aonde a CAIXA coordena, eles, não sei se por medo, por respeito, qualquer coisa, eles se identificam mais do que se um documento for assinado pelo movimento popular, então ele sabe que tem um peso (...) (1A).

(...) é uma instituição neutra, assim, é uma instituição que lida com os recursos, que tem como atuar de alguma forma, efetivamente, cobrando de algum ente, (...) tem autonomia, (...) para cobrar, exigir alguma coisa sem a esfera política (...) (1C).

De computador, telefone, que a gente possa ter esses acessos que, talvez se fossem os movimentos nessa coordenação, a gente não tivesse, nem todos os movimentos tem sede, por exemplo (...) (1A).

Outras opiniões denotam a importância da coordenação da CAIXA nesse momento de criação e consolidação das ações do Fórum, viabilizando sua interlocução e visibilidade:

Realmente, o processo da forma que ele se iniciou, e o estágio em que ele está, tem um componente forte para a estruturação, para o suporte, ara a logística e, principalmente, para essa transversalidade de diálogo com outros agentes. Acho que isso, com o passar do tempo e com a maturidade do Fórum, pode e deve ser cancelado a outro, aos próprios movimentos, para adquirir autonomia. Mas nesse momento, eu acredito que seja essencial mesmo, que a CAIXA protagonize esse papel mais articulador e de suporte (3C).

Um fator importantíssimo, e eu conheço de perto essa proposta, é que a CAIXA tem utilizado seu potencial institucional, inclusive, para pressionar o Estado. Pressionar o Estado não com demandas da CAIXA, mas com demandas do Movimento, então esse papel de meio de campo está sendo bem feito, inclusive, na hora de efetivar esse tal controle social, que a CAIXA

pressiona o retorno das ações e pressiona o retorno das informações, então esse papel tem sido bem interessante (2A).

Destaca-se nas respostas, a abordagem que traz o estabelecimento desse processo de diálogo e negociações, representado pelo Fórum, como sendo uma atribuição da CAIXA, em sua condição de operadora das políticas de habitação do Governo Federal:

(...) o Fórum nasce com a política habitacional que a CAIXA é um dos principais gestores, então, é importante que dentro desse espaço da CAIXA exista essa preocupação de estabelecer essa política (...) quando o Fórum se amplia, quando ele de fato se torna um instrumento na CAIXA, e se coloca como impulsionador de uma forma de participação social nesse processo, ela (CAIXA) tende a estabelecer uma nova política (...) (3A).

(...) porque, às vezes, não digo que falta Estado, mas o Estado acaba sendo muito poroso, muito rarefeito em alguns lugares como esses (...) a figura do Estado participando é interessante porque o limite de uma instituição acaba quando começa o da outra, então o papel da CAIXA enquanto instituição financiadora, muitas vezes fiscalizadora, é interessante porque faz com que a gente tenha mecanismos horizontais de fiscalização (3B).

Também é importante assinalar que, se é importante para os movimentos sociais e os órgãos públicos que este espaço se constitua, na perspectiva de melhorar sua atuação e resultados, também isso ocorre na CAIXA, arejando sua estrutura:

(...) é uma coordenação que contribui tanto para o bem do Fórum, quanto para deixar um pouco mais arejada a estrutura da CAIXA. A ideia de entrar e sair gente do movimento, pode parecer besteira, mas uma vez por semana isso faz com que as pessoas acostumem, (...) o fato de andar na CAIXA para os movimentos isso não teria sentido, nunca estariam dentro da Superintendência da CAIXA, do prédio da CAIXA, entendeu? Eu acho que para fora também, e internamente a CAIXA vê os militantes do movimento popular, eu acho isso importante (1B).

Apesar de algumas entrevistas apresentarem ressalvas quanto ao exercício da coordenação pela CAIXA, dada a avaliação de que não se deve promover uma centralização e também de que o protagonismo dos movimentos sociais deve ser incentivado, a forma como essa coordenação vem sendo realizada é tratado como um ponto positivo no processo:

(...) a estratégia não seria a melhor, porque eu penso que coordenação tem que estar sempre alternando, então essa vai a minha crítica a estratégia, mas como eu acompanho e o tempo que acompanho o Fórum, percebo que a metodologia é adequada porque a coordenação que a CAIXA faz, que eu percebo a CAIXA fazer, é um papel de animação, é um papel de mobilização, mas não é um papel de quem dita (...) dá espaço e faz o papel de mediar (2A).

(...) a preocupação é que a Instituição passe a visão da Instituição na hora de intermediar o processo e na hora de tratar as informações, não é o que eu percebo (...) (2A).

A questão do protagonismo sociopolítico é abordada por Campos (2009), ao trazer as dificuldades de que este protagonismo seja exercido em um contexto histórico de baixa participação, inclusive, nos setores da sociedade mais mobilizados. O autor denomina como protagonismo, a inserção de pessoas em ações coletivas, de caráter formal ou não, nas quais há uma atuação para interferir nas decisões governamentais.

A fragilidade apontada na descrição da estratégia, de que essa ação não é institucional, mas uma iniciativa da gestora local, é percebida, especialmente, pela representação do movimento social:

(...)eu só tenho medo de mudar a equipe da GIHAB e vir alguém que não queira assumir a coordenação, esse perigo tem (...) (1B).

Mas se, por um lado essa fragilidade existe, por outro, isso implica em uma necessidade de o Fórum trabalhar seu processo de autonomização, por meio de uma transição gradual, superando a condição, ainda existente, de tutela institucional. Para tanto, as/os entrevistadas/os falam da importância de haver rotatividade na coordenação:

(...)a alternância pode trazer, enfim, emancipar as pessoas que estão no processo (...)alternando a gente tem a possibilidade de passar um pouco a bola também para Movimentos, pra o Movimento criar essa tal autonomia, engrossar as pernas e saber caminhar, conduzir (...) a CAIXA poderia fazer a secretaria executiva, ou seja, não se distancia continua mantendo seu papel de mobilizador e animador, continua fazendo seu papel de articulador, mas entrega a coordenação também para a representação do Movimento(...) (2A);

Gradativamente, o segmento dos movimentos ir assumindo o papel da liderança do Fórum, no sentido mesmo de estar atuando como esse “animador”, digamos assim, que, hoje, é o papel da CAIXA (3C).

Ainda que essa tenha sido uma fala recorrente, há uma preocupação com a forma como essa alternância ocorrerá, para que não comprometa a existência do Fórum:

Mas é preciso avaliar o impacto disso para aquele técnico, para aquela pessoa, para aquele órgão (...) precisa ser pensada com cuidado, para evitar também que haja uma descontinuidade, uma quebra no ritmo que o trabalho vinha tendo (...) (2B).

Em uma perspectiva mais inovadora, há ainda o indicativo de se fazer coordenações locais, usando como referência os territórios, estando essa proposta ligada à ideia de ampliar a participação das bases sociais:

(...) talvez fazer projetos e coordenações descentralizadas, reunir nos espaços com os movimentos sociais com mais assiduidade, em vez de ser só as reuniões nos espaços do Fórum vamos reunir, vamos territorializar, regionalizar melhor, fazer uma coordenação local (...) (3A).

É fundamental que o tema da coordenação retorne à pauta de debates, constantemente, com o intuito de, a cada momento, extrair uma percepção coletiva sobre as condições para o estabelecimento dessa alternância de atores à frente do Fórum, sem que isso se traduza em qualquer retrocesso ou prejuízo ao processo.

5.1.3 Estratégia 3 – Periodicidade (reuniões semanais)

Tem-se adotado como estratégia a manutenção da periodicidade semanal para as reuniões, visando criar um compromisso permanente dos segmentos envolvidos. Trabalha-se para que todos os segmentos membros participem de todas as atividades, debatendo sobre todos os temas, de modo que o posicionamento do Fórum seja um acúmulo de debates sequenciados, e não fragmentado em função do tema e/ou dos participantes.

A pauta e a sequência de temas para debate são balanceadas, de modo a tornar as reuniões mais interessantes e avançar em várias frentes de trabalho, concomitantemente, conforme as seguintes categorias: 1) problemas a serem resolvidos mediante encaminhamentos; 2) temas transversais (ex. questões raciais, diversidade religiosa, economia solidária); 3) construção de propostas para melhorias do Programa.

As reuniões se constituem na arena para o debate de ideias, tornando-se espaço de acesso à informação, produção de novos conhecimentos e articulação das estratégias de atuação.

Avaliamos que a periodicidade semanal contribui para a incorporação dessa prática no cotidiano dos participantes, gerando compromisso com a sua manutenção e avanços.

Também as/os entrevistadas/os compreendem que a periodicidade semanal de reuniões cria uma rotina e um compromisso entre os participantes:

Eu acho que é um período interessante porque as pessoas criam essa rotina de toda quarta-feira de manhã estar reunindo (1C).

(...) eu sinto que essa periodicidade mantém a mobilização dos atores, e o que eu percebo também é que tem uma participação efetiva, não são reuniões esvaziadas e os temas não se esgotam (2A).

Eu acho que é, inclusive, um processo arrojado, vocês conseguem fazer isso por um período longo, eu acho que é um resultado bem interessante. Vocês estão em um nível de acompanhamento e de proximidade que eu acho que é enriquecedor e fundamental mesmo, para se fazer o controle social. As informações têm o tempo mais curto para circular, consegue horizontalizar mais esse fluxo, tanto de informação, quanto de decisão, porque as coisas se tornam mais céleres, mais dinâmicas (3C).

É importante ressaltar que essa periodicidade, entretanto, inicialmente, parte da real necessidade de encontros frequentes, dada a quantidade de questões que são levadas para a pauta do Fórum:

(...) a gente só faz reunião se tem necessidade, tem conteúdo, tem justificativa; então nós temos justificativa, conteúdo e material para discussão e para fazer reunião uma vez por semana, ponto (1B).

Entretanto, sabe-se que a definição dessa periodicidade, de modo que ela seja a mais adequada ao perfil e agenda dos participantes, é um desafio que demanda negociação e sensibilidade para que sejam realizadas as leituras de cenário, lançando mão da flexibilidade:

(...) estar vendo quem são as pessoas que vão participar, que tenham mais disponibilidade. (...) no nosso movimento muita gente trabalha, se você não colocar alguém que esteja disponível, que tenha uma carga horária de trabalho diário de oito às dezoito, fica mais complicado (1A).

Essa dinâmica da periodicidade sempre é uma questão muito problemática em todo e qualquer espaço de debate. Por um lado, as instituições têm a sua própria rotina de trabalho, por outro os indivíduos que fazem parte dos grupos que compõem, os beneficiários desse projeto também têm suas próprias dinâmicas. Então, encontrar a medida de tempo que possa ser satisfatória é sempre um desafio, talvez difícil de equacionar, até mesmo impossível. Mas é interessante que haja sim, essa periodicidade, uma reunião semanal, para que haja a rotina de debates, a rotina de reuniões serve para as pessoas incorporarem aquilo na sua própria rotina de vida (...) (3B).

Alguns fatores devem ser constantemente monitorados, a exemplo do quórum das reuniões, ausências frequentes de determinada representação, choques de agenda com outros eventos, dentre outros, para que se tenha uma avaliação das condições de participação, de modo a reavaliar, sempre que necessário, se o desempenho desses fatores indica que essa periodicidade deve ser repensada:

(...) esses três meses talvez a gente tenha mais dificuldade que a gente sabe que esses três meses, vão ser os meses mais difíceis para os movimentos que estão diretamente ligados a campanhas políticas (...) (1A).

(...) a minha única preocupação com a periodicidade é a questão da agenda desse povo, a vida pessoal, mas eu acho que, um turno apenas, uma vez na semana, um turno dedicado a situação da moradia e dos condomínios, dos

empreendimentos, em que precisa ainda ser muito trabalhado, eu entendo que é adequado (2A).

(...) não vejo limites, tendo essa flexibilidade de suspender a reunião por um motivo justo, ou até fazer a reunião em outro local, porque se você tem uma facilidade de reunir mais vezes as pessoas interessadas naquele assunto, não é possível engessar que a reunião seja semanal, sempre naquele horário e na CAIXA (...)eu imagino que isso possa ser necessário (2B).

Essa agenda semanal do Fórum contribui, ainda, para a organização e articulação dos movimentos sociais, que se utilizam das reuniões para uma aproximação que auxilia na organização de outras agendas, externas ao Fórum, cumprindo um de seus propósitos:

Quando a gente se encontra, encontra os movimentos todos aqui, muitas vezes a gente já cria uma nova agenda que não é para aqui, mas que é lá fora. Ou então, às vezes, vamos marcar alguma coisa: 'está bom, depois da reunião do Fórum a gente senta lá e já discute o que fazer'. É uma agenda que contribui para que a gente crie outras, para meia hora (1A).

Aparecem novamente com força, as manifestações que nos trazem algumas reflexões acerca do cuidado para que o Fórum não seja institucionalizado pela CAIXA ou qualquer outro órgão; também nos remetem, mais uma vez, a ideia da aproximação com as bases sociais e a realidade dos territórios de PMCMV; e por fim, nos provocam a pensar em processos mais participativos e horizontalizados:

(...) um detalhe bem simples que poderia ser, por exemplo, reuniões itinerantes (...) fazer uma na CAIXA, uma nos empreendimentos, enfim, tentar ir aproximando cada vez mais, reduzindo custos(...) (2A);

(...) em alguns momentos, é preciso ir também aos locais, talvez uma reunião por mês seja em um local diferente da Caixa (...) a sugestão de poder ter também esse trabalho mais de campo, mais próximo da realidade, porque são realidades diferentes (2B).

Eu achei um local muito fechado, eu acho que a gente deveria fazer reuniões em espaços mais abertos, que contemplassem a própria realidade do que é o projeto. Eu acho que o lúdico é muito importante nesse lugar, então, poderia ser até no local onde é o projeto, onde tem essa efetivação do empoderamento do nosso povo. Seria bom também ter reuniões rotativas, em outros locais (2C).

(...) do ponto de vista de consolidar uma perspectiva de que a comunidade compreenda esses processos e tenha um maior controle sobre isso, talvez seja importante que essas reuniões sejam feitas, por exemplo, mensalmente vamos fazer em comunidade tal, vamos fazer um planejamento coletivo (3A).

Em síntese, até o momento em que foram realizadas as entrevistas, a periodicidade semanal, aos olhos das/os entrevistadas/os, ainda se configura como a mais adequada às necessidades do Fórum e do seu perfil organizativo.

5.1.4 Estratégia 4 - Participação de órgãos/concessionárias/instituições

A estratégia de convidar órgãos/concessionárias/instituições para, pontualmente, participar de reunião na qual será debatida questão que diz respeito à sua área de atuação, é adotada desde o início do Fórum. A intenção é estabelecer o diálogo de maneira direta, portanto, menos burocratizada, construindo o compromisso com encaminhamentos de solução.

De modo geral, o problema/questão é apresentado na formulação de convite, para que o convidado possa colher informações que venham a subsidiar o diálogo.

Na reunião, novamente, o problema/questão é apresentado, em relato breve; em seguida, o órgão/concessionária/instituição apresenta os elementos técnicos que compõem aquela política pública ou prestação de serviço, inclusive destacando, em sua visão, os limites e possibilidades de atendimento aos pleitos de melhoria; por fim, o debate é aberto para que todos os aspectos relativos à questão sejam abordados.

Ao final do processo, busca-se fazer uma síntese do que foi debatido, aclarando os pontos que precisam de aprofundamento e as propostas de encaminhamento. Tais encaminhamentos são monitorados posteriormente e, se necessário, o órgão/concessionária/instituição é convidado para uma nova reunião.

De modo ainda incipiente, na experiência dessa estratégia, busca-se um movimento de descolonização do pensamento, resgatando a ideia de *razão pública*, na qual setores não oficiais da esfera pública, a exemplo do Fórum, constituem-se em espaços independentes e processos de comunicação da sociedade civil, em torno das noções de justiça e solidariedade (PEREIRA, 2011).

Portanto, esta estratégia está relacionada à base do controle social, que é acessar a informação e interferir na formulação de políticas e ações, assim como na prestação de serviços de caráter público, possibilitando também um espaço para a avaliação de sua implementação.

A importância dessa estratégia em sua relação com o exercício do controle social é também uma percepção expressada nas entrevistas, conforme alguns depoimentos que evidenciam os ganhos obtidos a partir desse contato direto entre usuários/cidadãos e os órgãos formuladores e implementadores de políticas públicas ou prestadores de serviço público:

(...) tem contribuído muito para as conquistas que o Fórum tem obtido (...) O importante de trazer esses órgãos aqui é que eles possam perceber o que está

acontecendo de fato com a população, então é um ambiente em que as coisas são colocadas sem agressões, é um espaço de diálogo. E se a busca desse espaço é discutir ideias, então se tem um problema a resolver, vamos juntos resolver esse problema (1C).

(...) o Fórum é uma forma de tensionar, chamar os sujeitos que fazem parte dessas políticas, que têm a tarefa, a responsabilidade de aportar no desenvolvimento, nas políticas e no acesso de determinadas questões. Então, é necessária essa convocatória, esse diálogo (3A).

(...) acho que, na medida em que você permite a aproximação, o diálogo entre as partes envolvidas no processo todo, desde o planejamento até a implementação da política, acho que contribui muito (para o controle social) (3C).

Esse caráter do diálogo, ainda que a partir de uma tensão composta por vários elementos, que incluem a ideologia, convoca os participantes a encontrar, de maneira coletiva, soluções para os problemas apresentados. É evidente que o lugar de cada um é marcado de maneira clara, mas os enfrentamentos não são a tônica das reuniões, talvez, porque lá não estejam os tomadores de decisão, mas os técnicos, que, de algum modo, se comprometem nessa construção:

Talvez a forma que a gente está fazendo seja a que consiga, de certa forma, mostrar para eles que a gente tem compromisso e que eles também têm compromisso de, sempre que a gente chamar, eles se fazerem presentes (...) sempre que nós precisamos dessa conversa eles estiveram presentes, eu acho que não há um limite, porque o Fórum tem essa liberdade de conversar, dialogar e cada um colocar suas dificuldades e a gente tentar resolver juntos (...) (1A).

Quando o Fórum promove esse debate com outras entidades, a gente tem a possibilidade de ouvir, pressionar e exercer esse controle com outras entidades e com um outro peso, não como cidadão, mas com o peso de um Fórum que tem na coordenação a Caixa Econômica Federal, um ente federal. Então eu acho que ela é bem interessante, que para além de propor um debate de temas diversos que estão na realidade dos empreendimentos, você tem a oportunidade de ficar frente a frente com esse órgão (2A).

Como servidora pública, para mim é muito importante participar de processos onde você tem a oportunidade de ouvir órgãos que só conhece pela mídia, ou só conhece através de protocolos ou convênios. Então, na medida que você convida órgãos, também para prestar contas do seu trabalho, referente aos direitos da população, facilita a vida de todo mundo (...) de alguma maneira, para mim serviu também, para a minha formação como servidora, para o meu papel institucional. Eu acho que isso acontece com várias outras pessoas que frequentam o Fórum, sejam da comunidade, sejam técnicos(...) você conhece melhor o órgão, conhece melhor o fluxograma, a rotina, como encaminhar, qual é a porta de entrada do cidadão naquele órgão (...) (2B).

Pela sua relevância, essa é uma estratégia, ao tempo em que é reconhecida como uma das centralidades do Fórum, recebe críticas consistentes, que sinalizam seu potencial, ao tempo em que alertam para uma execução aquém das suas possibilidades de resultados:

Essa (estratégia) é um dos grandes corações nossos, pena que a gente, na minha opinião, tem feito muito pouco, porque é isso que vai atender a um dos objetivos do Fórum que é o atendimento da qualidade da (etapa) pós ocupação (...) a gente começou com muita força, e eu acho que a gente deixou (...) enveredou para alguns lugares, com coisas mais perenes que é a coisa da cultura, do respeito, mas a gente tinha que misturar com as coisas mais práticas que o pessoal que está morando e que tem dificuldade ainda enfrenta (1B).

Nessa estratégia já é possível identificar o reconhecimento do peso institucional do Fórum, o que pode denotar o início de um descolamento em relação à figura institucional da CAIXA, indicando que há um caminho para a construção de sua autonomia:

(...) a presença deles se dá porque tem algo que não está funcionando ou está funcionando de uma forma precária e tem algum impacto na vida das pessoas. Então essa cobrança, essa busca de melhoria da forma que é feita pelo Fórum, que é um conjunto de participantes, tem um peso muito maior do que se for feito individualmente, até pela própria Caixa, ou pelos movimentos, ou pelo síndico de determinado empreendimento (1D).

(...) nós, por exemplo, temos um documento assinado com o Ministério Público. Vamos chegar lá na frente e dar resposta ao Ministério Público: um documento gerado por esse Fórum indicando que a gente vem participando dessa construção, indicando as decisões do Fórum. Elas vão embasar um retorno da Instituição ao próprio Ministério, dizendo que respondemos e respondemos assim (2A).

Assim como observado nos conselhos, é evidente que também o Fórum apresente limites nesse processo. Estamos lidando com diversas esferas da administração pública, cada uma com seu projeto político-ideológico em curso, os interesses são diversos, além das estruturas obsoletas e pouco efetivas do Estado, de modo geral.

Diante dessa constatação, deve-se buscar um equilíbrio na implementação dessa estratégia e na importância que lhe é dada, sem supervalorizar ou subvalorizar. Essa arena criada a partir do Fórum é onde se trava a disputa política, sendo, de algum modo, fundamental para a socialização da informação e para estabelecimento de relações de parceria entre a sociedade civil e o Estado, quando possível (HERKENHOFF e RABELO, 2011):

A CAIXA chamando os demais atores envolvidos no processo para tentar solucionar o problema, é de uma importância muito grande, mas isso perpassa a vontade do gestor. E, até que ponto esses gestores, essas pessoas, a CAIXA tem poder de pressionar se ele não cumprir? Se ele não encaminhar quem vai

cobrar? O encaminhamento posterior se isso não for efetivado, é uma questão (...) (3A).

De qualquer forma, como já mencionado, é uma estratégia que precisa ser aprofundada e ampliada em seu potencial de resultados, de acordo com sugestões apresentadas:

(...) uma sugestão, mas talvez já tenha sido contemplada, é de ampliar esses temas, porque nós estamos falando de políticas públicas intersetoriais, de necessidades e de demandas, relacionadas a várias questões (...) eu acredito que quanto mais alargado esse horizonte de visão, de que estamos falando de direitos, e os direitos estão se complementando (...) o mais amplo possível, o leque de abrangência, porque você também vai atentando para questões que pareciam secundárias ou inexistentes, que você pode estar contribuindo para um avanço (...) Poderia ser feito, por exemplo, um levantamento, uma sondagem, periodicamente, através dos próprios membros do fórum, do que está mais evidente no seu local, eleger prioridades(...) (2B).

Eu acho que talvez a gente pudesse, além dessas coisas normalmente ligadas a EMBASA, COELBA, CORREIO, talvez a gente pudesse estar pensando na questão da Secretaria de transporte, a AGERBA. Que viesse também participar, porque hoje nossos maiores problemas no Minha Casa Minha Vida são na questão do transporte (1A).

Portanto, lidar com esse campo das relações entre Estado e sociedade civil, em espaços de diálogo e de controle social, implica em saber que não são espaços neutros ou homogêneos; apresentam, em menor escala, os conflitos de interesses que perpassa a estrutura societal; e, por fim, não estão imunes a tais conflitos, ou à disputa de direção política ou cooptação (BRAVO e CORREIA, 2012).

5.1.5 Estratégia 5 - Comunicação do Fórum

A comunicação formal é realizada por meio de ofícios expedidos pela CAIXA, em sua atribuição de coordenadora. Essa prática é adotada para uso do seu peso institucional em favor dos pleitos do Fórum.

Outro elemento de comunicação é a logomarca desenvolvida a partir dos elementos que pautam essa experiência, a partir de um processo de criação que contou com a contribuição de todos os participantes. Com a logomarca iniciamos um processo de construção da identidade do Fórum.

Figura 12 -- Logomarca do Fórum



Fonte: Arquivo do Fórum.

Além disso, foram desenvolvidos dois instrumentos de comunicação ampla:

- Vídeo apresentação – com o propósito de apresentar a experiência do Fórum, por meio de depoimentos dos seus integrantes;
- Jornal escrito – tablóide semestral **Notícias de Casa – o jornal do Fórum**, onde são apresentadas informações sobre as ações implementadas; balanço do desempenho do poder público, especialmente, na execução do trabalho social; depoimentos; artigos sobre temas transversais e artigos de opinião. Sua elaboração é responsabilidade de uma comissão de editoria, com representantes dos movimentos, do poder público, incluindo profissional da área de comunicação, e da CAIXA. Os textos são escritos pelos próprios integrantes do Fórum, a exceção do artigo de tema transversal, que é elaborado por um convidado. A diagramação/editoração é realizada por representante de movimento, com a colaboração da comissão. Para viabilizar sua impressão são necessários apoios externos, a exemplo de sindicatos. Até o momento, foram veiculados três exemplares, distribuídos nos órgãos públicos, setores da CAIXA, núcleos dos movimentos sociais, empreendimentos MCMV e eventos relacionados à atuação do Fórum.

Figura 13 - Capas das 3 edições do jornal do Fórum



Fonte: Arquivo do Fórum

Esses instrumentos de comunicação têm a função de apresentar o Fórum e dar visibilidade às suas ações, aos seus pleitos e aos resultados de sua avaliação sobre as ações do Estado. Portanto, divulgar dados do controle social que realiza, como também ser instrumento de pressão e reivindicação, na medida em que publiciza informações sobre o desempenho dos poderes públicos.

A distribuição do jornal ainda enfrenta algumas limitações referentes à tiragem, que varia em função do apoio externo obtido, como também à logística de distribuição, que depende da iniciativa dos seus membros.

A comunicação de caráter social tem, sem dúvida, um papel fundamental em trabalhos dessa natureza, pois é a partir dela que os propósitos da ação coletiva podem ser confirmados, assim como a participação se dá em função da comunicação, em todas as suas vertentes. Nessa perspectiva, há um reconhecimento sobre sua relevância:

Claro que contribui, porque é a partir da comunicação que tudo se estabelece. Seja através da nossa fala, dos nossos diálogos nas reuniões, os ofícios, o jornal e o vídeo (...) desde um tempo atrás, antes de surgir o vídeo e o jornal, a gente tinha necessidade: ‘a gente existe, se reúne, tem bons resultados já’, mas talvez não fosse bem conhecido, não era tornado público (1D).

Essa estratégia eu valorizo muito. Eu acredito muito no poder da comunicação como instrumento de agregar pessoas, estimular a participação, facilitar a troca entre os atores sociais, em qualquer processo, em qualquer programa de

política pública (...)o jornal, eu achei interessante porque tem as pessoas também (...)um pequeno vídeo documentário com depoimento das pessoas, que eu acho também interessante, porque são recursos diferentes: o jornal chega de um jeito, esse vídeo chega de outro (...) acho que é uma boa estratégia, porque você registra a memória do trabalho (2B).

“Toda organização tem que ter um mecanismo de comunicação e de passar o seu trabalho, de mostrar o que está sendo feito, de mostrar as iniciativas, isso é importante. Divulgação, no sentido de trazer outros atores, outros sujeitos, divulgar os resultados, prestar contas dos resultados obtidos. Serve para cultivar uma maior participação, quando você divulga o Fórum, ao mesmo tempo, está mostrando esses limites das políticas públicas necessidade disso, então é importante (...), é uma forma você esclarecer, de motivar pessoas a participar, de denunciar, é de revelar, de se comunicar junto à sociedade (...) (3A).

Sobre as formas adotadas pelo Fórum, tanto em sua comunicação instrumental, como também nas demais, as/os entrevistadas/os avaliam como adequadas, cumprindo papéis distintos e complementares:

Eu acho que o jornal impresso é a forma da maioria das famílias tomar conta. Nem todo mundo tem acesso, não sabe mexer com a internet, alguém da família sempre sabe, mas quem a gente quer atingir que é o responsável ou a responsável (pela família), eu acho que um jornal, um jornal daquele tamanho faz presença (1B).

Quanto aos ofícios, tem uma efetividade boa, que ajuda até o próprio ente municipal para conseguir o objetivo da solicitação. E como, às vezes, a solicitação perpassa outras secretarias, (...) então, o ofício saindo da Caixa Econômica ajuda, nos ajuda a conseguir essa interlocução com as secretarias” (1C).

(...) eu penso na comunicação como prestação de contas, como processo de sistematização do vem sendo construindo, como processo de mobilização das outras pessoas. O vídeo do Fórum ficou muito legal, os jornais que eu já tive acesso também eu gosto bastante (2A).

Na era da comunicação e da tecnologia, entretanto, onde se pode identificar em diversas sociedades conflitos relacionados à apropriação da informação e do conhecimento, portanto, concernentes à utilização social da informação (TOURAINÉ, 2006), dizemos que tais recursos comunicacionais são adequados, mas não suficientes, apresentando-se como um desafio para o Fórum, a democratização da informação, com a adoção de outros formatos de veiculação:

(...) o Fórum aderir às redes sociais, eu observo que alguns fóruns funcionam muito bem nos espaços virtuais, para convocar, como espaço de debates, nas redes sociais como WhatsApp, Facebook, acabam sendo um grande elemento de demandas e fomentação entre as pessoas (...) talvez uma página na rede social ou um grupo mais restrito aos que estão realmente compondo o Fórum (3B).

Talvez a gente divulgasse um pouquinho mais o jornal, por exemplo, se colocasse um link para não precisar fazer a impressão de todos. Que alguém, por exemplo, do interior, que quisesse abrir, chegava lá no link, no site, se a gente pudesse fazer um site do Pós Ocupação, que as pessoas pudessem abrir lá e ler (1A).

(...) uma sugestão seria fazer um material também digital, poder encaminhar por e-mail, botar disponível em pequenos vídeos com depoimentos. Quer dizer, transformar o material impresso, em pequenas peças; em pequenas peças de divulgação do trabalho, talvez por tema, talvez por área, talvez por município. Esse ‘Fique por dentro’ que funciona bem tipo uma *newsletter* (...) (2B).

Ainda nessa perspectiva de análise, sobre a necessidade de maior alcance da informação, a questão da distribuição dos jornais é uma preocupação constante, pois alcançar as bases implica em maior tiragem, como também em uma logística de distribuição que demanda recursos e compromisso:

E toda vez que sai um, a gente, como movimento, mapeia, tal movimento tem mais gente em tal empreendimento, então a gente vai lá naquela área e leva o jornal. Outros que tem dois, três movimentos no mesmo empreendimento, reúne os três, vão naquele dia e fazem uma panfletagem. Então a gente trabalha muito, faz uma parceria na distribuição dele. A gente já fez distribuição no Conselho das Cidades que foi um sucesso, nosso jornal foi para a Bahia (...) ficou todo mundo louco para levar para o interior, então, ele termina indo para a cidade, como um todo pra Bahia, não só Salvador. (...) no interior, vários lugares têm representantes do Conselho Estadual das Cidades e todo mundo parabeniza (1A).

Só não conheço bem a circulação desse material, porque muitas vezes, falo do lugar de quem é da área de comunicação, a gente produz peças importantes e não dá conta de circular, de fazer rodar. Mas eu gosto muito dessa estratégia (2A).

(...) quando eu ouvi falar em algumas reuniões: ‘vamos fazer algo que documente, que registre’, eu imaginei “poxa, isso tinha que circular a cidade inteira”; a tiragem tinha que ser enorme. Nessa ideia que eu tenho de inspirar outras experiências, de motivar. Então, eu acho que quando você pensa em um instrumento de comunicação, você deve pensar grande, deve pensar alto (...) (2B).

(...)a única coisa que eu reforço é quem está lá na ponta, se não tiver esses acessos... É como também fazer chegar, visitar esses locais e levar um spot ou um folder, mais adequado de linguagem (2C).

A comunicação do Fórum é realizada, na medida do possível, de maneira coletiva, mas ainda com uma participação tímida de alguns setores, o que traz algumas questões relacionadas ao seu conteúdo, uma vez que toda comunicação é marcada visão de quem a produz:

(...) independente de ficar na mão de A, B ou C (...) mas eu acho importante que tenha, por exemplo, o dedo das pessoas que trabalham, que fazem parte

do Fórum; delas influírem, mesmo que a gente diga: ‘contratasse alguém assim, ia sair mais bonitinho, mas não teria a cara do Fórum. Eu acho que, com todos os percalços, isso é melhor e mais importante, do que você ter um monte de gente entrevistando a gente, para dizer de uma outra forma que o nosso povo não vai entender (...) (1B).

(...) às vezes, alguns questionam que sai foto mais de um (movimento) do que de outro, mas isso faz parte até de quem está fazendo o jornal, é claro que vai puxar a sardinha. E as pessoas falam, tem mais foto daqui do que dali, mais direcionado. (...) os movimentos que estão ligados diretamente ao Fórum veem mais a questão política, mas para quem está lá recebendo, dentro do seu empreendimento, eles não têm essa visão, eles querem saber o que está no jornal e o que foi feito e a eles na comunidade (...)o que tem que saber é o que está aqui no jornal, o que o jornal quer dizer, e não se foi movimento A ou B que apareceu mais nas fotos (1A).

(...) se tivesse mais edições, aí sim, era socializar mais a participação dos outros componentes do Fórum, mas tem que ser muito bem escolhido e aí você tira algumas pessoas, eu acho que a participação dos técnicos das Prefeituras nos jornais nós precisamos privilegiar, a partir de agora (...). Para isso poderia até botar uma coluna de cada cidade (...) é uma maneira de levar esse jornal também para dentro das Prefeituras (1B).

(...) um dos grandes entraves para circulação de informações é a garantia de que ela circule com a mesma clareza do ponto de origem ao ponto mais longínquo. O nível de distorções, intencionais ou não, desse processo é o grande entrave (3B).

Outro aspecto importante quando se trata do funcionamento do Fórum, mas que ganha maior relevância quando falamos da comunicação, diz respeito à necessidade de recursos financeiros para que seja possível desenvolvê-la de maneira efetiva, em termos de quantidade, diversidade e qualidade:

(...) a gente devia providenciar uma linha de financiamento desse Fórum, talvez a gente fizesse um projeto, encaixar em alguma coisa para bancar a gente (...) acho que a coordenação da Caixa tinha muito a ajudar numa apresentação (de projeto para) um financiamento, por exemplo, para um ano de jornal e aí a gente sairia de algumas amarras de ficar pedindo (...) (1B).

(...) o limite que eu vejo é a falta de recurso, porque isso custa. Gráfica custa, foto custa. Eu preciso ter gente fazendo isso. Para produzir um jornal, por exemplo, você tem que colher as entrevistas, tem que resumir, tem que sintetizar, mostrar a fonte, tem que ter esses cuidados. Então, eu acho que o limite seja dar conta, dentre tantas outras necessidades, de manter ele constante (...) o ideal é fazer com menos distanciamento de uma edição para outra, mas isso requer tempo, gente e recurso (...) (2B).

Nesses primeiros anos de Fórum e, a partir do momento em que foi imprescindível adotar de maneira mais consistente a estratégia de comunicação, as questões apontadas anteriormente, não ganharam relevância que comprometesse as relações estabelecidas. Entretanto, se considerarmos a interface existente entre informação/conhecimento, passando

pelos meios de promoção e autopromoção, e o exercício do poder, é necessário compreender que quanto maior a visibilidade e circulação desses conteúdos produzidos, maiores serão os cuidados demandados no processo.

Entender, portanto, a comunicação de modo mais abrangente e a serviço de um projeto sociopolítico, implica em utilizá-la também como um instrumento formativo, potencializando seu alcance:

(...) nossa perspectiva de comunicação é tentar trazer bastante os sujeitos desse processo, a sua forma de organização, além das narrativas do que faz também. Trabalhamos com a comunicação um pouco formativa também, alguns pequenos textos de subsídios, que possam servir mais para a formação dentro do processo de comunicação, que não seja um veículo só de informação, mas que seja também um veículo formativo (...) (3A).

5.1.6 Estratégia 6 - Ação Fórum na Rua

É uma estratégia que busca sensibilizar o poder público a lançar um olhar para as demandas dos territórios que concentram empreendimentos do PMCMV, em geral, áreas de expansão urbana que ainda carecem de equipamentos e serviços públicos, portanto, da presença do Estado. Consiste na realização de um evento de cidadania com diversos parceiros: prefeitura municipal, governo estadual, concessionárias de água e energia, instituições membro do Sistema S, dentre outros. É montada uma estrutura com toldos e unidades móveis dos órgãos envolvidos, para levar ao território serviços de saúde, assistência social, cultura, lazer, esporte, balcão de cidadania, oferta de vagas de cursos profissionalizantes, serviço de intermediação de mão de obra e atendimento das concessionárias.

A parceria da prefeitura é condição primeira para a realização de uma edição do Fórum na Rua, razão pela qual o calendário de eventos, assim como os locais de realização, depende da manifestação expressa do poder público municipal.

Os movimentos sociais membros do Fórum atuam no processo de busca das parcerias e organização do evento, mas, principalmente, nas ações de divulgação e mobilização da comunidade.

Após essa movimentação inicial no território, pretende-se que as próprias lideranças dos empreendimentos estabeleçam uma interlocução com os órgãos públicos e concessionárias, para tratar das questões específicas do território, com o acompanhamento do Fórum.

Figura 14 e 15 - Ação Fórum na Rua em Salvador e Lauro de Freitas



Fonte: Arquivo do Fórum

Esta ação pretende ser um indutor para que outros espaços de diálogo se estabeleçam nos territórios, de modo a contribuir com a aproximação das esferas públicas na busca de soluções para os problemas enfrentados no dia a dia da população. É uma estratégia que busca ampliar a abrangência do controle social pretendido pelo Fórum, na medida em que promove a interlocução nos locais onde as políticas se concretizam.

Parte-se do pressuposto de que o direito básico de qualquer cidadão é ser reconhecido como um sujeito de direitos (TOURAINÉ, 2009), buscando estabelecer no ambiente onde ele vive, uma ação dialógica que respeite as suas características objetivas – onde se deve assegurar as condições de sobrevivência, e as subjetivas – representadas pelo espaço de identidade e construção de vínculos.

Ademais, nesses espaços de vida, é possível conhecer e dialogar com as identidades de grupos específicos, possibilitando conferir atenção às identidades grupais, para que suas questões específicas obtenham respostas específicas. A ideia de alcançar o território com ações dessa natureza busca reconhecer a importância de ir além dos arranjos institucionais formais, valorizando a esfera política pública (PEREIRA, 2011).

Paralelamente, contribui para o processo de ampliar a visibilidade do Fórum, portanto, é também uma estratégia de comunicação.

A contribuição dessa estratégia aos propósitos do Fórum e, especialmente, ao controle social, é vista de maneira controversa, ainda que se tenha uma compreensão sobre sua importância:

(...) quando a gente pensou em levar para cada empreendimento o que vinha a ser o Fórum e, naquele momento, a gente ‘levava’ muitas coisas, só que eu acho que na prática não dá muito... acho que a gente não teve ainda o poder de articulação bastante para que isso vire uma ação concreta lá na comunidade (...) (1A).

Eu acho que contribui sim, acho, inclusive, que a gente pode fazer até a própria divulgação do próprio Fórum para as comunidades (...) quando não existia, faltava isso que é o ‘teti a teti’ com a comunidade para divulgação, além da oferta dos serviços que é articulada através da prefeitura ou do Governo do Estado (...) (1D).

(...) não sei se ela seria o espaço de controle social, mas sem dúvida é uma estratégia espetacular de participação social e de respostas. Estimula a participação porque, uma vez que o Fórum na Rua consegue trazer entes do Estado para esses empreendimentos, que historicamente têm distância dos grandes centros, dificuldade de mobilidade que a gente já conhece essas questões, quando a gente mobiliza, tem dois impactos bem interessantes: um é trazer para a comunidade (a informação) de que tem um coletivo ali que está em busca e que está na militância pelo direito a cidade e acesso aos direitos; e o segundo fator, que é bem importante, é o processo de mobilização, as pessoas quando veem um evento desse acontecendo, além de chegar para perto, tem o processo de sociabilidade (...) (2A).

(...) controle social não se exerce por aí, ele se aproxima no sentido de oferecimento do serviço. Agora um controle social, o que que é um controle? É um processo de gestão, é um processo de gestão e de participação. Até que ponto a sociedade participa, está informada dos processos, tem poder de decidir sobre determinadas ações? Eu acho que isso que determina o que seria, na minha lógica, uma política de controle social (3A).

As dificuldades em sua realização são inúmeras, visto tratar-se de uma ação de articulação que envolve órgãos públicos diversos, nas esferas estadual e municipal, além de concessionárias e outras instituições. Esse processo traz questões como a implicação do segmento público para sua viabilidade, ainda que essa condição não seja compreendida como essencial por todas/os entrevistadas/os:

Eu acho que é uma atividade extremamente importante, é gostosa, é um momento onde a gente vê o Fórum realmente (...), agora não acho que a parceria da Prefeitura é condição essencial para realização do Fórum, isso eu não acho, ela é uma condição, a gente podia ter feito de outra forma, porque se a gente for a Prefeitura vai (1B).

A ideia de que esta é uma ação do Fórum também não está nivelada entre todos os serviços participantes, o que faz com que o evento não tenha unidade, pois cada órgão,

concessionária ou instituição presta seu serviço de maneira isolada, sem apresentar uma integração no território. Da mesma forma, as questões políticas são um componente a mais no complexo processo de articulação:

(...) que o caminhão da COELBA fale: o Fórum nos trouxe, entre aspas. Não sei de que maneira, que a EMBASA diga: nós estamos aqui porque o Fórum de Pós-Ocupação (convidou). Fica muito a COELBA veio, a EMBASA veio, a Prefeitura veio. Mas todo mundo veio porque a gente foi procurar. Então isso é uma coisa que a gente tem que se preparar para fazer direitinho, isso não é uma reunião dizendo para o fulano olhe vocês estão indo. É, talvez, a participação mais amíúde deles, que vai criar essa linha de respeito” (1B).

Achei também que teve uma disputa política muito grande nessa estratégia (...) só com essa ação que eu pude perceber que havia dentro do empreendimento pessoas que queriam uma coisa, outras que queriam outra e tinha um conflito interno. E quando a prefeitura entrou eu vi que tinha um conflito de um grupo com a prefeitura e outro a favor, e eu achei que essa ação terminou tendo um palco político muito grande (1C).

Acho que eles (órgãos públicos) fazem como se estivessem obrigados naquele momento, mas não dão a importância que teria (1A).

Seus resultados e impactos ainda são vistos como pontuais e, quando avaliados em relação à complexidade da sua execução, apresentam, em algumas análises, um nível pouco significativo de efetividade:

Essa estratégia é um pouco difícil para o município realizar. (...) eu acho uma estratégia boa para que a prefeitura chegue próximo da comunidade, mas ainda não consegui avaliar o retorno disso. Acho que é importante as pessoas e a prefeitura estarem lá presentes, mas, de uma certa forma, só aquele dia é uma atitude pequena, é pouco (1C).

Ele também implica em demanda de infraestrutura, de organização prévia, de suporte, o que pode dificultar um pouco a efetivação mais permanente dessas práticas (3A).

Esse atrelamento e essa dependência (da estratégia) do poder público local é um fator que pode limitar a atuação de vocês, embora concorde que é um ente essencial para que a coisa aconteça (3C).

(...) é necessário se ampliar esse leque de articulações, de incidências que reverbere na multiplicação de sujeitos, de atores, de organizadores, de lideranças. Isso que é necessário para qualquer movimento que se propõe a fazer algo a partir da identificação de lacunas dentro das políticas de Estado (3A).

Ainda assim, é uma estratégia que, analisada por vários ângulos apresenta contribuições e se constitui em um desafio de articulação importante, dado seu propósito de aproximação dos serviços com as comunidades, buscando superar a situação de invisibilidade a que estão submetidos esses territórios do PMCMV:

Eu acredito que é válida, serve aos objetivos que o fórum está se propondo, contanto que seja, realmente, feita a comunicação (...). Também como informação para o técnico, porque muitas vezes ele fica muito restrito à instituição, no seu gabinete com ar condicionado (...) ele precisa fazer esse contato mais direto (...) eu acho válido, coerente e é preciso que fique bem registrado, é preciso que seja bem difundido e que o desdobramento fique a cargo da comunidade. Porque também, a proposta é que você ganhe autonomia, independência; que você tenha liberdade de depois continuar o trabalho e assuma a responsabilidade, porque senão a relação tende a ficar paternalista (2B).

(...) o mais importante dessa estratégia, no meio ponto de vista, é o deslocamento do serviço social e público até a comunidade, isso é uma questão necessária e, de certo modo, inovadora que o Fórum traz (3A).

(...) essa separação entre o Estado e a sociedade civil chegou ao ponto de antagonismo em que as populações, às vezes, entendem o Estado como inimigo. Então, a partir do momento que você leva o Estado, na figura das instituições e dos profissionais que atuam nessas instituições, para esses espaços, as pessoas pensam: o Estado está aqui comigo, agora posso falar ao Estado (3B).

É mais um canal para vocês potencializarem essa relação entre os usuários e os prestadores de serviço, os órgãos de serviço das áreas. Eu acho válido e estimula também a organização desses segmentos, das áreas (empreendimentos). Aproxima das áreas, sai de um lugar só de reunião do Fórum, vai para um outro espaço, que é um espaço de trocas e que pode agregar outros atores também (3C).

Alguns limites ficaram evidenciados nas primeiras edições da ação, configurando a importância de uma avaliação processual da implementação da estratégia a cada evento, de modo a minimizar as dificuldades e atuar na direção da sua efetividade:

A gente tinha que ver formas de tornar isso, ou de forma regular, ou estratégias mais definitivas. (...) chamou atenção, mas eu não sei se atingiu o objetivo (...). Acho que a gente tinha que se debruçar um pouco mais nisso para ver essa estratégia, talvez fazer uma pesquisa, se, de fato, isso mudou mesmo a vida deles. Será que contribuiu o quê para eles isso? Levou propostas interessantes? (...) eu tenho vontade de fazer essas ações em outros locais, então, acho que cabe se debruçar, eu não sei dizer hoje o que podia ser feito, mas cabe a gente se debruçar para analisar isso com mais efetividade (1C).

(...) acho que a divulgação foi pouca, eu achei que a gente teria atingido muito mais gente se a gente tivesse uma divulgação melhor (1A).

Grandessíssimo limite dessa estratégia está em garantir recurso para ela. Ou seja, se vai reunir muitos parceiros, a gente vai ter que sair numa 'catação', mobilizando os recursos para que esses parceiros disponibilizem seus serviços lá; de um simples toldo ou cadeira plástica, a um gerador, um caminhão que vem com serviços. Isso é um grande limite (2A).

Tem que fazer uma avaliação, e eu imagino que vocês façam isso depois da ação. O fórum precisa ir corrigindo esses equívocos na medida que avalia (2B).

A partir de uma análise panorâmica, pode-se dizer que a Ação Fórum na Rua, muito mais do que as demais estratégias examinadas até este ponto, necessita de um debate amplo sobre seus propósitos, métodos e resultados, com o intuito de encontrar a melhor fórmula para desenvolver seu potencial de atuação na base, aproximando, ainda mais, o Fórum da realidade vivenciada nos empreendimentos:

Seria o aumento da frequência desse tipo de ação nos municípios que já estão dispostos, ou até uma estratégia de convencimento com os próprios gestores (1D).

(...) tentar garantir recurso, e um recurso centralizado, não sei se joga essa responsabilidade para a CAIXA, inicialmente, para depois passar a bola para o Fórum (...)envolver moradores lá dos empreendimentos no processo de construção do evento (...) a participação de comissões de moradores, além de empoderar essas pessoas, além de ser um processo educativo espetacular, formativo, para eles entenderem como acontece um evento desse e depois caminhar para frente, inclusive, sem necessariamente a intervenção de outros entes do Estado (2A).

(...) mas se a gente não tiver amarrando com uma ação futura, se tiver ela (a estratégia) só, ela simplesmente como ação de controle social eu não vejo muito, eu acho que a gente tinha que amarrar isso a uma outra, a uma ação posterior e não se esgotar naquele dia (...) (2C).

Esse olhar atento sobre a melhor forma de articular essa ação e potencializar seus resultados deve considerar a abrangência que ela pode alcançar:

(...)porque você termina contemplando muitas coisas, não só o espaço físico de moradia, mas todo um processo de acolhimento, aprendizado, autoestima, valorização, termina vindo um guarda-chuva de coisas para essas pessoas (2C).

Para que também as pessoas tomem consciência de que há para além da questão da moradia e para além da questão do convívio ali, questões mais amplas que impactam naquela questão. Então, talvez o Fórum tenha que debater questões, por exemplo, violência de gêneros (...) (3B).

Diante de tantos aspectos analisados de maneira diversa, é importante sinalizar que essa estratégia, aprimorada ou modificada, em sua essência traz uma questão fundamental para a reflexão, a de que levar o trabalho do Fórum para os territórios de PMCMV é o grande desafio e a grande função de todo o processo em curso.

5.1.7 Estratégia 7 - Espaço para formação política e técnica

Periodicamente, são realizadas reuniões, com a participação de convidados que tenham domínio sobre determinado tema, de interesse do conjunto de integrantes do Fórum, alguns de caráter transversal, a exemplo de diversidade religiosa, gênero, raça/etnia, com vistas ao compartilhamento de saberes, na perspectiva de contribuir para a formação política e técnica, dos segmentos participantes – movimentos sociais e equipes técnicas.

Iniciamos esse processo em 2015, com o estabelecimento de temas de interesse do grupo, planejando, inicialmente, realizar um encontro temático por mês, o que ainda não se concretizou na periodicidade pretendida.

A intenção é ampliar e aprofundar o espectro de questões tratadas pelo Fórum e a compreensão dos seus membros a respeito da abrangência e complexidade das políticas públicas em questão, de modo a qualificar os debates e a construção das alternativas de solução para os problemas de pós-ocupação.

Esta estratégia, ainda incipiente, deve se tornar, de maneira gradual, o eixo central de atuação do Fórum, na medida em que o processo de controle social depende da tensão estabelecida nas relações de poder, e essa tensão é resultado de educação e formação política.

Busca-se construir uma proposta de formação continuada voltada aos movimentos sociais, para fortalecer sua identidade e atuação, a partir de um processo de análise crítico-reflexiva da conjuntura e das relações de poder, e também para desenvolver metodologias e instrumentos voltados ao processo de desenvolvimento dos territórios.

Diante dos limites e dilemas de formular e implementar políticas adequadas às demandas sociais e não subordinados aos interesses hegemônicos da classe dominante, entendemos que os espaços de controle social necessitam de aprofundar o debate e ampliar os horizontes do conhecimento, para que seus integrantes alcancem a compreensão de quais são as bases sociais em que nos movemos, conforme tratado no Capítulo 1.

Se o que se pretende é a consolidação de processos de controle social marcados pela participação da sociedade civil nos espaços de debate e decisão, então é preciso que se compreenda quais são os pactos sociais que impedem que isso ocorra em sua plenitude, quando ocorre.

Nessa perspectiva, vislumbramos na educação a possibilidade de conhecer para transformar, ou seja, montar o quebra-cabeças da correlação de forças sociais, ampliando a abrangência do que se vê, para nortear as ações de caráter coletivo. Não se trata, entretanto, da educação formal, que tem sua importância, mas estamos falando aqui da educação que se dá nos espaços de diálogo, na prática da militância e nas ações coletivas, conforme reforça Gohn:

De pronto, esclareço: para nós, a educação não se resume à educação escolar, realizada na escola propriamente dita. Há aprendizagens e produção de saberes em outros espaços, aqui denominados de educação não formal. Portanto, trabalha-se com uma concepção ampla de educação. Um dos exemplos de outros espaços educativos é a participação social em movimentos e ações coletivas, o que gera aprendizagens e saberes. Há um caráter educativo nas práticas que se desenrolam no ato de participar, tanto para os membros da sociedade civil, como para a sociedade mais geral, e também para os órgãos públicos envolvidos – quando há negociações, diálogos ou confrontos (GOHN, 2011, p. 333).

Esse potencial de qualificar o debate a partir de um processo de formação sociopolítica, nos espaços de participação e de ação coletiva é mencionado e valorizado nas entrevistas:

Essencial na minha opinião, essencial, tanto para os movimentos quanto para nós mesmos, técnicos da empresa pública ou dos municípios. Eu acho que essa formação política e técnica nunca é demais, para a gente poder se posicionar, se comportar e definir as ações prioritárias, de quem cobrar, como cobrar, eu acho essencial como uma formação pessoal que reflete na prática institucional (1D).

(...) a ideia de que todo espaço é um espaço de formação, a política toda, a política é mais do que nós estamos falando, porque você leva para dentro da entidade, dependendo da horizontalidade que sua entidade tem. Se for muito horizontal, você consegue, com a liderança de base, mais facilmente reportar para dentro as coisas, os conceitos (...) agora se for muito vertical, internamente a entidade, vai ser muito difícil uma liderança de base conseguir levar (1B).

(...) a gente faz a verdadeira transformação e efetiva de fato essa ideia do controle social, a partir desse processo de formação. O Fórum ele não pode cair no equívoco de ser um espaço apenas de lamento das nossas dores (...) (2A).

Eu acredito que essa formação, ela seja necessária, mais do que necessária, principalmente no contexto que nós vivemos, porque existe uma descrença nas políticas públicas, às vezes, até o servidor público está desacreditado. Então, para nós servidores públicos, eu acho que é uma oportunidade muito rica de troca, de se rever também, de rever o seu método de trabalho, sua postura (...) para os movimentos sociais então, nem se fala (2B).

O Fórum, portanto, aparece como uma oportunidade de desenvolver este campo da educação não formal, e, de certo modo, já vem cumprindo este papel, ainda que limites sejam evidenciados, conforme reconhecido pelas/os entrevistadas/os:

(...) se a gente começar a pensar nas pessoas que vieram para o Fórum, para compor o Fórum, quem já esteve, quem já passou, quem já saiu e já voltou, você percebe nas falas, muitas coisas já mudaram (...). E quando você fala vamos fazer uma formação, um seminário, quantas pessoas se manifestam interessadas em participar, porque sabem que aqui é um espaço que constrói, que você cresce, se você quiser, é claro (1A).

Essa é a grande estratégia porque, para mim, esses espaços, apesar de serem espaços de conversa, de articulação e de diálogo, o principal ganho deles acho que está no aprendizado e na formação dessas bases. Eu comecei falando aqui sobre o distanciamento entre comunidade e Estado, em vários aspectos, e eu dei o simples exemplo da linguagem. A partir desses processos de formação, as pessoas começam a compreender essa tal ciência, inclusive, da gestão pública (2A).

(...) para as lideranças de base, o Fórum é, eu reconheço, espaço de formação, não acho que a gente chegou a mudar muito as lideranças de primeira linha, a influenciar, a ser um processo de formação, eu não sei explicar direito. Mas eu acho que talvez tenha faltado a gente ter olhado isso, mas isso, na minha opinião, também não é objetivo, não deve ser objetivo do Fórum. Por isso, quando falam é o espaço de formação política, é, eu vejo pessoas, uns que poderiam, desperdiçaram a oportunidade e que desperdiçam, e outros que realmente aproveitaram (...) para acontecer a coisa de formação, para mexer, qualquer espaço é espaço de formação (1B).

A avaliação das/os entrevistadas/os sobre a função educacional desse espaço em relação ao exercício do controle social, ainda que identificados os limites já mencionados, traz um reconhecimento acerca de sua contribuição:

(...) porque sabe que o lugar aqui que constrói, que faz você crescer, abre a mente, abre, para você discutir várias temáticas e passar isso para suas bases também. (...) cada dia a gente está adquirindo novos conhecimentos e isso nos facilita até para ter um controle muito maior do que acontece, da política, da assistência, da política de inclusão social (1A).

(...)ela representa bem a estratégia do controle social, não apenas como uma forma de acompanhamento, de monitoramento das políticas públicas executadas pelo Estado, pela população, mais também como ganho em termo de cidadania. Como ganho em termos de formar cidadãos críticos, conscientes do seu papel (2B).

Claro (que contribui para o controle social), do ponto de vista quando você forma sujeito, com certeza são pessoas que vão incidir de uma forma ou outra na sua comunidade, na sua realidade, então não tenho dúvida que, de um certo modo, vai contribuir formando sujeitos críticos. Mas a formação tem que ser para além da crítica, tem que ser uma formação crítica, mas também

construtiva. Formar sujeitos capazes de agir, de transformar nossa realidade, de se auto organizar (3A).

(...) essa participação contínua forma as pessoas, a partir do momento em que as experiências que elas vivenciam ali vão, de alguma forma, desembocar nelas ou fustigá-las a pensar sua própria condição, a pensar suas próprias necessidades, mas também se pensar enquanto coletivo, não mais apenas indivíduo. A partir do momento que essas pessoas se engajam no Fórum, elas se sentem fazendo parte, talvez de uma rede que é uma ideia interessante, o Fórum acaba criando a ideia de uma rede (...) esses espaços são interessantes (3B).

Além disso, é possível afirmar que, no Fórum também se estabelece um espaço de participação de setores, historicamente, marginalizados no cenário social, o que vem se configurando em um resgate da autoestima de muitos, contribuindo para uma maior e mais qualificada participação, inclusive dos representantes de órgãos públicos:

(...) eu acho que o Fórum fez com que abrisse muito espaço, muitas pessoas que talvez não imaginassem que um dia fosse capaz de estar em alguns espaços, que pudesse construir muito mais, eu acho que o Fórum deu esse espaço para a gente. Para poder trazer pessoas do próprio movimento popular que um dia nunca imaginou que pudesse estar num seminário produzido na SETRE, com várias autoridades, eu acho que isso abre um leque de possibilidades (1A).

(...) nas reuniões que vem tendo, não só no Fórum, como fora, por exemplo, o Conselho das Cidades, a Conferência das Cidades, a gente vê que os movimentos sociais, as pessoas que estão integradas, cada vez mais elas estão buscando conhecimento, estão buscando capacitação e o próprio processo também capacita (...) (1C).

Eu tenho certeza que essas pessoas que, nesses três anos, em algum momento participaram do fórum, saíram diferentes, saíram mais mobilizadas, mais provocadas (...) para mim foi bem interessante ter participado, foi interessante ter visto que é possível sim, pelo menos tentar fazer com que os órgãos não caiam na burocracia, não sejam distantes da realidade, assumam o seu papel (2B).

(...) é renovador, é grandioso essa sensibilidade de você levar um assunto com a transversalidade e levar o sujeito, realmente, de direito, que tem pertencimento de causa para poder falar, dialogar, não é uma pessoa que vai estudar sobre o assunto para ir falar, é a vivência (...) (2C).

Uma discussão importante a se fazer, e que se constitui em um desafio, é como promover formação sociopolítica em ambientes heterogêneos, com pessoas que se põem no mundo de formas tão distintas. Ainda, no campo dos movimentos sociais, como viabilizar esse processo sem confrontar a concepção política de cada um, mas trazendo bases teóricas que são necessárias para todos, na compreensão do processo histórico:

(...) a formação acontece em vários espaços, também o Fórum contribui, mas não é aqui que vai dar conta da formação das lideranças dos movimentos, porque isso não vai. (...) ser um espaço de formação política dos movimentos isso para mim é o equívoco (...) todo lugar que a gente vai, aprende uma coisa, eu concordo com isso, mas não é fazer do Fórum Pós-Ocupação um momento desse. (...) todo mundo tem a sua concepção política e aí os movimentos vieram de vários outros modos (...) a gente precisa, e serve para todo mundo, a questão de técnica de reunião, eu acho que a gente, talvez a Universidade pudesse ajudar com algumas técnicas (...) oratória, de participação, tentar ver se os que falam muito pouco, falassem (...) (1B).

(...) de qualquer forma, uma capacitação e a formação política, eu não digo partidária, mas política, eu entendi que você quis dizer, em relação a cidadania, a cobrança dos direitos e tudo, então assim cada vez que a gente dá informação, que a gente educa, está contribuindo para melhoria dessas pessoas. E, assim, só pode haver discussão se tiver conhecimento, então para que a discussão tenha uma maior efetividade e possa crescer, tem que ter conhecimento, então uma capacitação é fundamental” (1C).

É presente a preocupação de que, sendo um espaço de disputa política, os interesses pelo poder individual não se sobreponham às questões ligadas ao coletivo, especialmente, dos atores que estão no mesmo campo de atuação:

Equivocadamente, alguns entendem que o surgimento de novas figuras no cenário acaba ameaçando o seu papel, então, um dos equívocos que, às vezes, a gente percebe, é que as próprias lideranças locais não incentivam ou, pelo menos, dificultam o surgimento de outras lideranças, de outras pessoas com densidade política igual a elas (...) talvez, um grande entrave da própria formação política, da formação social dessas pessoas dentro do espaço do Fórum seja as figuras que já foram formadas e já entraram no Fórum com a carga política social grande, esse, talvez, seja um grande gargalo (3B).

Neste campo de discussão, Campos (2009) reforça a ideia das virtudes pedagógicas no processo de participação social nos assuntos de interesse público, além dos esperados benefícios políticos, à medida em que o indivíduo se torna conhecedor das questões de comunidade e, portanto, de interesse coletivo. A função educativa que a democracia participativa exerce nos indivíduos é um argumento para sua defesa (PATEMAN, 1992 *apud* CAMPOS, 2009).

A partir desse olhar, cumpre-nos destacar que a educação, com seu potencial pedagógico para “o desenvolvimento de formas de sociabilidade, constituição e ampliação de cultura política”, tem se constituído em uma centralidade estratégica para os movimentos populares, a exemplo do Movimento dos Sem Terra – MST, aqui no Brasil (GOHN, 2011).

O exemplo do MST nos mostra a relevância da educação e da formação sociopolítica na atuação dos movimentos sociais, subvertendo a lógica da educação que conhecemos, aquela que está à serviço da manutenção das relações de dominação existentes no modo vida

capitalista. Sabemos que essa escola, mesmo que fosse acessível a todos, não é condição suficiente para alterar a situação de invisibilidade das classes subalternas.

Diferentemente dessa educação imposta pelas classes dominantes, que impõe a condição do trabalho alienado com o objetivo de manter a dominação, a prática pedagógica do MST vincula a educação ao trabalho, como atividades estruturantes para a formação humana, de modo que as pessoas sejam ‘sujeito’ de sua própria formação, reelaborando e construindo conhecimentos, nessa relação repleta de significados.

Desse modo, recorreremos mais uma vez a Mézáros, para reforçar que a educação, em sua dimensão propriamente política, é o caminho que possibilita a construção de estratégias adequadas para transformar as condições objetivas de reprodução, assim como para promover a ‘automudança’ dos indivíduos no processo de criação de uma nova ordem social metabólica (MÉSZÁROS, 2005).

Atualmente, a dimensão da educação na atuação do MST extrapola os organismos do próprio movimento, constituindo-se em uma referência para movimentos de todo o mundo, desde a formação de base até os níveis mais especializados, tendo a Escola Nacional Florestan Fernandes – ENFF, situada em Guararema/SP, como sua unidade central, onde são formadas turmas de brasileiros, latino-americanos e estrangeiros de outros países, em cursos voltados para teorias clássicas, filosofia, teoria política, história, economia, cultura, conjuntura e realidade internacional, relações internacionais, dentre outros.

Segundo Maricato, o alimento principal do MST são as ações políticas e de educação, sendo a informação estratégia essencial para sua organização. De outro lado, essas ações não são observadas nos movimentos urbanos, como também não ocorre, de maneira consistente, a ampliação dos quadros de lideranças. Para a autora, “os processos pedagógicos sobre identidade, compreensão científica e ideológica do mundo foram relegados ao esquecimento” (MARICATO, 2014).

Como já mencionado, o processo de formação no Fórum é bastante incipiente, sendo fundamental um olhar sobre essa necessidade que se evidencia cotidianamente, em busca de um caminho que viabilize o desenvolvimento deste potencial:

(...) o Fórum ainda é uma experiência nova, então eu acho que ele está se auto construindo ainda, tem uma caminhada pela frente. Tem que ver como é que mobiliza os atores da formação, os sujeitos da formação, o que implica, inclusive, em recursos pessoais, quais são os atores que serão envolvidos nesse processo, qual é o diagnóstico preciso de determinado grupo, público da formação, qual é o perfil desse grupo, se são jovens, se são mulheres, se são

mais anciões, qual esse perfil que você vai trabalhar dentro da formação, a partir desse perfil tem que ter um método, tem que aproximar o conteúdo a essa realidade, tem que pensar que resultados práticos reais queremos com isso (3A).

(...) tem que ser um processo construído coletivamente, porque muitas vezes a gente faz 'formação para', o Paulo Freire já chamava atenção para fazer 'formação com' e não 'formação para' (...) é muito comum nas práticas também de algumas universidades, as pessoas acharem que vão para o campo ensinar os camponeses; e muitas vezes os camponeses têm muito a ensinar (3A).

Alguns indicativos sobre pontos a serem levados em conta ou caminhos a serem trilhados, incluindo sugestão de possíveis parcerias, nesse processo de desenvolver a formação como estratégia central para o Fórum, apareceram nas entrevistas:

(...) acho também que é o que já está sendo buscado, que são parcerias com instituições de ensino, pode ser pública, privada, do terceiro setor, que viesse a consolidar e sistematizar melhor o que é (1D).

(...) ampliar o debate, ampliar os processos de formação, levar para dentro da comunidade, não sei se aderir à estratégia de formar formadores dentro das comunidades, para que esses moradores façam esse processo de multiplicar e reaplicar o que é discutido aqui, eu acho que ampliar esse processo é fundamental (2A).

(...) e hoje tem uma ideia de territórios que estão próximos, que precisam estar em cooperação (...) então, eu acho que essa formação continuada, que envolve movimentos sociais e órgãos, poderia estar mais fortalecida através da UPB (União de Prefeitos da Bahia), de consórcios entre municípios que já existem. Ou seja, levar a experiência do Fórum, para que esses municípios, de fato, assumam também (2B).

(...) ter essa transversalidade em outro espaço até para a gente se sentir vivendo no próprio espaço em que acontece (...) aí você pisa no solo, você está falando dele, mas está sentindo toda uma realidade (...) ter uma linguagem mais popular que dialogue com a realidade de quem está lá (2C).

5.2 OUTRAS ESTRATÉGIAS PROPOSTAS

De modo geral, as sete estratégias analisadas foram reconhecidas como relevantes para o conjunto da atuação do Fórum, o que denota a importância da sua manutenção, algumas com

mudanças a serem implementadas e, evidentemente, todas sujeitas a um processo contínuo de avaliação e aprimoramento.

Quando questionados sobre a indicação de outras estratégias para complementar este quadro inicial composto pelas sete que foram analisadas, algumas ideias que, de algum modo, já haviam aparecido nas respostas anteriores, reapareceram como uma nova proposta e outras, ainda, chegaram pela primeira vez.

Sobre a conexão mais direta do Fórum com as bases sociais que representa:

(...) desde o início a gente tem resistido à participação direta dos síndicos e subsíndicos dos empreendimentos, eu acho que a gente não aguenta essa pressão por mais muito tempo. Eu também sei que não é o espaço que cabe todo mundo, mas dessa vez, eu acho que para o ano a gente vai ter que ver um momento em que essas pessoas venham participar, (...) talvez de trás para frente, trazendo os mais novos, que está mais fácil do que os antigos, eu não sei o que a gente faria, mas eu acho que isso é uma coisa que tem que se pensar (1B).

Então, a minha sugestão para o Fórum é avançar porta a porta, para que a gente chegue na possibilidade de ter uma democracia participativa e não representativa, ou seja, para que essas sete estratégias do Fórum que a gente discutiu, cheguem no ouvido e na consciência de cada morador, de cada moradora (...) (2A).

(...) expandir o trabalho, territorializá-lo (...) Pensar o Fórum para além do Minha Casa Minha Vida (...) se focar em uma política e essa política deixa de ser efetivada, qual é a perspectiva de continuidade? Eu acho que essa é uma questão para ser pensada (3A).

Outras ideias que implicam em ampliação da atuação do Fórum para outros campos e também com novos atores, também foram expressadas:

Eu acho muito importante a presença do Fórum nos Conselhos de direito, de alguma maneira, esporadicamente, levando experiência, levando os problemas. O Fórum acaba captando questões que perpassam vários Conselhos: saúde, educação, da cidade (...) eu acho que é um recurso interessante poder estreitar esse relacionamento, se ele já existe; se ele não existe, abrir, poder ir (...) (2B).

Quando eu falo de a comunicação chegar com mais capilaridade, é isso também, abrir esses espaços, conquistar espaços na mídia, porque eu quase não vejo notícia sobre o Fórum (...) (2B).

(...) as faculdades, de vários cursos que precisam conhecer a experiência de participação social que o Fórum propõe (...) eu acho que isso tem um valor extraordinário, porque você não está falando de uma participação prevista numa cláusula contratual; está se falando de um processo de educação política, que passa por esse conceito de controle social, de formação de cada um (2B).

(...) a participação de alguns indivíduos da iniciativa privada, por exemplo, a ideia de participarem as empresas, concessionárias, executoras das obras (...)

pensar quais são os grandes empreendimentos industriais ou comerciais que têm na área, que poderiam participar também trazendo algumas contribuições e alguns comentários ou algumas demandas que aquela região tenha e que possa ser atendida (...) (3B).

A partir dessa análise global é possível vislumbrar o potencial de expansão que essa experiência apresenta, em várias dimensões, denotando-se um objeto de estudo bastante complexo e rico, permitindo o desenvolvimento de conteúdos acadêmicos sobre vários temas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência no Fórum tem acentuando inquietações e, igualmente, tem reforçado sentimentos de quem vê como possível a realização de algo que, embora embrionário, sugere a construção de uma via dialógica. Não obstante, esse espaço torna manifestas as assimetrias reveladas nos papéis sociais hierarquicamente verticalizados no seio da sociedade, e a dinâmica da gestão do Fórum é comprometida pelo solapamento cognitivo, fragilidades na leitura do *ethos* que marca a sociedade estruturada em bases capitalistas, alicerçada por pressupostos e ações que inibem a construção da pessoa integralmente.

Em pouco mais de uma década experimentamos alguns avanços a partir de um modelo de Estado que priorizou o atendimento de demandas e a assistência aos grupos sociais em situação de vulnerabilidade social, porém não se afastou dos preceitos neoliberais e, sequer, aproximou-se do chamado Estado de bem-estar social. Também neste período, os espaços de participação passaram a existir, ainda incipientes, constituindo-se em esboço dos processos participativos previstos na Constituição de 1988. No cenário atual, com o retrocesso político que se evidencia no avanço das forças conservadoras e fundamentalistas de direita, também este modelo de Estado, que valoriza as políticas compensatórias, encontra-se em ameaça.

O controle social e a participação social foram as principais categorias que alicerçaram a construção deste trabalho. O conceito de controle social, aqui tratado, apresenta as dimensões política, técnica e ética, pressupondo o processo de mobilização e participação social para influenciar a agenda governamental, o acesso à informação que possibilite fiscalizar a gestão do recurso público e a qualidade das ações governamentais, na perspectiva da construção de novos valores baseados nos ideais de justiça social. A participação social subjacente a este, não deve ser confundida com associativismo ou com a frequência em reuniões, mas como a interferência direta na produção das políticas que geram bens e serviços de consumo coletivo, e na gestão e usufruto desses bens e serviços pela sociedade. Isto nos obriga a compreender que as pessoas devem ser participantes do sistema político e econômico no qual estão inseridas.

Com a crise política e sistêmica que estamos vivendo e a desestabilização da frente de centro-esquerda no poder do país, as instâncias de caráter democrático, como os conselhos e também o Fórum, ainda frágeis em seu processo de construção, tendem a sofrer impactos significativos a partir das tensões que têm se acirrado no campo político. Estamos vivendo um tempo de crises sistêmicas que registram uma diminuição da taxa de lucro para os detentores

dos meios de produção, o que poderá resultar na inibição, cada vez mais acentuada, das políticas públicas focalizadas de alívio à pobreza, a exemplo daquelas que operam no campo habitacional.

O arrefecimento dos investimentos no PMCMV, indicando sua possível extinção, especialmente, na faixa de produção de habitações para as populações de renda mais baixa, apresenta, como perspectiva, um novo período sem oferta de habitação de interesse social. O passivo estabelecido pelo Programa, constituído pelos grandes novos territórios criados sem a oferta de bens de consumo coletivo, passa a ocupar, cada vez mais, lugar de destaque nas pautas reivindicatórias dos movimentos.

É perceptível o estado de perplexidade que se instalou em toda a sociedade brasileira com o influxo das forças conservadoras, particularmente, nas pessoas engajadas em lutas populares, para quem a soberania do país e a autonomia dos seus cidadãos havia começado a se esboçar, em traços ainda pouco definidos e dependentes de um tempo histórico. O horizonte obnubilado que ora se apresenta, impõe outras agendas políticas à sociedade civil e, nessa conjuntura, os movimentos sociais populares têm vivenciado a necessidade de se reinventar, assim como ocorre com o campo político da esquerda. Quanto o Fórum pode se constituir em um espaço de resistência? É uma questão ainda sem resposta.

Na perspectiva dos segmentos públicos, a experiência e seus resultados nos remetem a uma reflexão sobre a ideia de gestão social que, em nossa perspectiva pressupõe um compromisso com a governança de políticas e programas públicos comprometidos com a noção de cidadania. Essa ideia pressupõe assumir o risco de se expor a confrontos de concepções políticas, como também a constrangimentos inerentes à tarefa da gestão pública, quando compreendida como espaço de tensão de interesses e admitidos os limites da burocratização e da ausência ou insuficiência de tecnologias e inovações na gestão.

É nesse campo da aproximação e do constrangimento que há uma possibilidade de ressignificação do papel do gestor público, desafiando-o a enfrentar a falta de efetividade, como também a reconhecer que é no território, material ou simbólico, entendido como referência multifatorial e estratégica, onde as políticas devem ser concebidas, repletas dos elementos sociopolíticos ali existentes, para que se possa encontrar nelas o sentido social da sua formulação e implementação.

Esse exercício, realizado por uma gestora da CAIXA, foi a origem do Fórum, quando provocada a debater as ações sob sua gestão, no campo da política pública de habitação. É justo

dizer que a instituição apresenta “brechas” que permitem a emersão de iniciativas dessa natureza, mas é necessário marcar o caráter pessoal da iniciativa, o que imprime a ela um aspecto contraditório. Se de um lado, não está institucionalizada, condição que oferece à experiência alguma possibilidade de autonomia, por outro lado, constitui-se em uma fragilidade, dada a necessidade que ainda apresenta do peso institucional da CAIXA.

A contradição abordada traz à tona um debate sobre as responsabilidades e atuação dessa instituição como braço operacional da política pública federal, implicada nas questões concernentes à sua implementação e efetividade, não só como instituição financeira. Sua atuação como fomentadora do trabalho social nos programas governamentais exige um posicionamento mais ativo e comprometido com a participação social e o desenvolvimento de territórios, preconizados na concepção de tais programas. Isso implica em adotar uma atuação política voltada para essas questões, estruturando este campo de atuação, como também formando quadros técnicos capazes de fazer frente a esses desafios. Porém, convém ressaltar, se essa atuação não se concretizou em um governo de tendência democratizante, com o atual cenário adverso, inclusive, no que se refere à natureza e função da CAIXA, tal dificuldade adquire robustez.

Tal cenário apresenta ameaças à existência do Fórum, seja pela retração das políticas públicas de cunho social e dos espaços de diálogo entre sociedade civil e Estado, seja pela urgência de outras agendas políticas. Entretanto, é neste mesmo cenário que sua importância cresce e deve ser reconhecida, como espaço para o desenvolvimento de estratégias e táticas de resistência, promovendo as tensões necessárias à construção de uma sociedade mais justa e solidária.

Uma das questões que se apresenta, atualmente, para o Fórum, é a sua relação de origem com o PMCMV, considerando o enfraquecimento e, talvez, a extinção do Programa. Reorientá-lo, a partir dos novos arranjos da concepção e execução da política de habitação, sem negar as especificidades do momento da sua criação e suas construções ao longo desses três anos, mas desatrelando sua existência desse Programa, é uma tarefa que está posta e já se constituiu em insumo para os debates em seu planejamento anual, ocorrido em novembro de 2016. Ratificada a compreensão de que o que prepondera é a questão da moradia em seus amplos aspectos e não apenas programas específicos de produção de unidades habitacionais, a (re)concepção do Fórum, de modo a torná-lo mais abrangente, é repleta de sentidos e possibilidades.

Percebemos, porém, as fragilidades que se apresentam no movimento interno do Fórum e sua evolução. Trata-se de um espaço que reúne um corpo heterogêneo, com formação e

percepção da realidade moldadas pela experiência de cada componente na relação com o seu lugar social, numa sociedade que tem como essência a exploração, a subsunção, a massificação. Portanto, o objetivo do Fórum constitui-se num desafio para a formação política que pretende alcançar a todas as pessoas participantes em seus diferentes graus de aprendizados e trocas.

A formação como eixo central dessa experiência, seja pela prática ou por estratégias de domínio teórico, nos conduz a experimentar sua potência no campo social, como um convite à reflexão e à ação permanente, como artífices da construção política que nos permita tangibilizar o estado da arte da participação social autônoma, em contraponto às condições de dependência, tutela e submissão.

Para tanto, as ações do Fórum precisam ser estratégicas e pautadas em perspectivas para o empoderamento político, no nível individual, que significa a assunção de si, em um processo de construção das bases cognitivas, político-sociais e relacionais. Mas, principalmente, voltadas a construir o empoderamento político coletivo, no próprio Fórum, a partir de um gerenciamento equilibrado pelas pessoas que o constituem, como também na ação coletiva dos movimentos sociais.

É possível que o Fórum permaneça em sua existência, limitado às permissões institucionais. Ou, talvez, não sobreviva aos ataques, cada vez mais intensos, ao nosso incipiente processo democrático. Quem sabe seu destino seja extravasar para outros campos de reflexão e resistência, sobrevivendo na transformação contínua das construções coletivas e de caráter popular. Não há resposta que se possa assegurar, mas há caminhos a percorrer.

REFERÊNCIAS

- AMMANN, Safira Bezerra. **Participação Social**. 2ª ed. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.
- AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do Desenvolvimento de Comunidade no Brasil**. São Paulo: Ed. Cortez, 2013.
- AMORE, CAIO SANTO. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In AMORE, C.S.; SHIMBO, L.Z. & RUFINO, M.B.C.(org.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros.1ª ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- ANTUNES, Ricardo. Prefácio à edição brasileira. In: _____. **Mészáros, István**. Para além do capital. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.
- BARROS, Ana Maria Furbino Bretas; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. O Estatuto da Cidade comentado (Lei Nº 10. 257 de 10 de julho de 2001). In CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010.
- BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010.
- BETHLEM, Agrícola. Os conceitos de Política e Estratégia. **Revista de Administração de Empresa**, São Paulo, v.21, n. 1, p. 7-15, jan./mar., 1981.
- BOITO, Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, nº 4, p. 31-38, set. 2013.
- BOULOS, Guilherme. **De que lado você está?** Reflexões sobre a conjuntura política e urbana no Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.
- BRASIL. Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Seção 1, p. 01.
- _____. Lei 11.977 de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jul. 2009. Seção 1, p. 02.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria 168 de 12 de abril de 2013. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 abr. 2013. Seção 1, p. 101.

_____. Ministério das Cidades. Portaria 21 de 22 de janeiro de 2014. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 jan. 2014, Seção 1, p. 39.

_____. Ministério das Cidades; da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria 99 de 30 de março de 2016. Dispõe sobre as operações com recursos advindos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), contratadas no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 mar. 2016, Seção 1, p. 53.

BRAVO, Maria Inês Souza. CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./jun., 2012.

CAMPOS, Edval Bernardino. O protagonismo do usuário de Assistência Social na implementação e controle social do SUAS. In: CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS**, p. 17 – 24. Brasília: CNAS/MDS, 2009.

CARCANHOLO, Reinaldo A. **A atual crise capitalista, 2011**. Mimeo.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Gestão Social e Trabalho Social**. São Paulo: Ed. Cortez, 2014.

CHAUÍ, Marilena. Saudação a Boaventura de Sousa Santos. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUÍ, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Ed. Cortez, 2013.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Democracia: um conceito em disputa, 2005**. Mimeo.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando?. In MATO, Daniel (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004a, p. 95-110.

_____. Construção Democrática, Neoliberalismo e Participação: os dilemas da confluência perversa. **Revista Política & Sociedade**, Florianópolis, n. 5, p. 139-164, out. 2004b.

_____. Políticas Culturais, Democracia e o Projeto Neoliberal. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 15, p. 45-68, jan./abr. 2005.

DAVEL, Eduardo; VIANNA, Luiz Gustavo Libório. Gestão-criação: processos indissociáveis nas práticas de um teatro baiano. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 46, p. 1081-1099, jul./ago. 2012.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 5ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 1996.

_____. Dialética da Ajuda. **Revista Semanal do Programa de Pós-Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília**, Brasília, n. 06, jan./jun., 2000.

DUMÉNIL, Gerard; LÉVY, Dominique. Superação da crise, ameaças de crise e novo capitalismo. In: CHESNAIS, François et al. **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo: Xamã, 2003.

FIX, Mariana. **Parceiros da Exclusão**: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

FRANCO, Jorge; RAFFO, Alberto. La utopia realizable de la “propiedad colectiva”. In **La Vivienda, entre el derecho y la mercancia: las formas de propiedad em América Latina**. Montevideo, Uruguai: Ediciones Trilce, 2014.

FRANCO, Jorge; Vallés, Raúl. El acceso al suelo como parte de una política integral del hábitat urbano. In: **Derecho al suelo y la ciudad em América Latina**: la realidad y los caminos posibles. Montevideo, Uruguai: Ediciones Trilce, 2012.

FREIRE, Paulo. O partido como educador-educando. In DAMASCENO, Alberto et al. **A educação como ato político partidário**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Cortez, 1989.

FUCVAM. **Bases para la formación de nuevos cooperativistas**. Escuela Nacional de Formación FUCVAM. Uruguai: Ediciones Trilce, 2014.

GODOI, Christiane Kleinubing. MATTOS, Pedro Lincoln C. L. Entrevista Qualitativa: instrumento de pesquisa e evento dialógico. In GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELO, R.; SILVA, A. B. (org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos Sociais na Contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 333-361, maio/ago. 2011.

_____. **Sociologia dos Movimentos Sociais**. São Paulo: Ed. Cortez, 2014a.

_____. **Novas Teorias dos Movimentos Sociais**. São Paulo: Edições Loyola, 2014b.

GURGEL, Claudio. JUSTEN, Agatha. Controle social e políticas públicas: a experiência dos Conselhos Gestores. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 357-378, mar./abr., 2013.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

HERKENHOFF, Maria Beatriz; RABELO, Desirée Cipriano. Controle Social e Direito de Acesso à Informação: considerações a partir da política de Assistência Social. Porto Alegre: **Textos & Contextos**, v. 10, n. 1, p. 82 – 93, jan./jul. 2011.

LAGO, Luciana Corrêa do; BELATO, Clara Silveira. Propiedad y derecho de uso del suelo urbano em Brasil: contribuciones para um debate urgente. In: **La Vivienda, entre el derecho y la mercancia**: las formas de propiedad em América Latina. Montevideo, Uruguai: Trilce Ediciones, 2014.

MARICATO, Ermínia (org.). **A Produção Capitalista da Casa** (e da Cidade). São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1982.

_____. O Estatuto da Cidade Periférica. In CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010.

_____. **O impasse da Política Urbana no Brasil**. Petrópolis/RJ: Ed. Vozes, 2014.

MÉSZÁROS, István. **A Educação para Além do Capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

_____. **O Poder da Ideologia**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014.

MOURÃO, Ana Raquel Teixeira. CAVALCANTE, Sylvia. O processo de construção do lugar e da identidade dos moradores de uma cidade reinventada. **Estudos de Psicologia**, Natal, v. 11, n. 2, p. 143-151, 2006.

OLIVEIRA, Cybele Amado de. **Reflexividade e conflito como motores da aprendizagem**: o caso de uma organização educacional. 2010. 140 f. Dissertação (Mestrado Profissional) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2010.

PANIAGO, Maria Cristina Soares. Capital, controle social e participação autônoma dos trabalhadores no capitalismo em crise. **Revista Katálisis**. Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 122-130, jan./jun. 2012.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Ed. Cortez, 2011.

PESSINA, Leonardo. Una legislación urbana ejemplar, que no se aplica. In: **Derecho al suelo y la ciudad em América Latina: la realidad y los caminos posibles**. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce, 2012.

RAICHELIS, Raquel. Entrevista especial com Rodrigo Castelo: A questão do neodesenvolvimentismo e as políticas públicas. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 119, p. 583-591, jul./set. 2014.

RODRIGUES, Evaniza. BARBOSA, Benedito Roberto. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades, 2010.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos in AMORE, C.S.; SHIMBO, L.Z. & RUFINO, M.B.C.(org.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros.1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SADER, Emir. Prefácio. In: MÉSZÁROS, István. **Educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

_____. GARCIA, Marco Aurélio (orgs.). **Brasil, de Getúlio a Lula. In: Brasil, entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo Editorial: Editora da Fundação Perseu Abramo (co-edição), 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa Santos. Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento. In: SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Ed. Cortez, 2013.

SANTOS, Jefferson Rodrigues. SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. FONTOURA, Luiz Fernando Mazzini. Análise de conteúdo: a pesquisa qualitativa no âmbito da geografia agrária. In: ENCONTRO ESTADUAL DE GEOGRAFIA, 24., 2004, Santa Cruz do Sul/RS. **Anais...** Santa Cruz do Sul/RS: UNISC, 2004.

SANTOS, Leonardo Augusto Nascimento dos. **Improvisação como competência cultural na atividade gerencial de organizações públicas de ensino**. 2014. 151 f. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2014.

SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. et al. **Atlas sobre o Direito de Morar em Salvador**. Salvador, BA: EDUFBA, 2012.

SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. et al. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e o direito à moradia: a experiência dos Sem Teto de Salvador. **Revista Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 21, n. 71, p. 713 – 734, out./dez. 2014.

SANTOS, Rita de Cássia Almeida. **Pilar ou “da educação”**: a dimensão educacional na reinvenção do Pilar. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade do Estado da Bahia, Salvador, 2007.

_____. **A ausência da dimensão racial na teoria e prática feministas: armadilhas do patriarcado? Mimeo, s/d.**

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Ed. Cortez, 2000.

_____. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2001.

TOURAINÉ, Alain. Na fronteira dos movimentos sociais. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 21, n. 1, p. 17-28, jan./abr. 2006.

_____. A sociologia pública e o fim da sociedade. **Caderno CRH**, Salvador, v. 22, n. 56, p. 245-254, Maio/Ago. 2009.

VINHA, Valéria Gonçalves da. Estratégias Empresariais e a Gestão do Social: o diálogo com os grupos de interesse (stakeholder). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENERGIA. 9., 2002, Rio de Janeiro,. Anais... Rio de Janeiro, 20 a 22 de Maio de 2002. Hotel Glória-RJ.

WOLFF, Francis. A invenção da política. In: NOVAES, Adauto (Org.). **A crise do Estado-Nação**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. Esquecimento da política ou desejo de outras políticas. In: NOVAES, Adauto (org.) **O esquecimento da política**. Rio de Janeiro: Agir, 2007.

APÊNDICE A – Apresentação e Roteiro de Entrevista

Prezado(a) Colaborador(a),

Estamos realizando uma pesquisa acadêmica no Mestrado Multidisciplinar e Profissional em Desenvolvimento e Gestão Social, coordenado pelo Centro Interdisciplinar de Apoio a Gestão Social – CIAGS, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia – UFBA.

Nosso objetivo é investigar se as estratégias utilizadas pelo Fórum de Pós-Ocupação do Programa Minha Casa Minha Vida da Região Metropolitana de Salvador contribuem para o controle social das ações do Estado.

O conceito de controle social aqui utilizado tem como base a relação entre sociedade civil e Estado, que se constitui em espaço de disputa e correlação de forças pela hegemonia política e social entre as classes (HERKENHOFF; RABELO, 2011, p.84).

É, portanto, segundo Campos (2009),

(...) conjunto de ações de natureza sócio-política e técnico-operativa, desenvolvido pela sociedade civil, com vistas a exercer influências sobre as ações governamentais, é um processo complexo que envolve três dimensões distintas e indissociáveis: 1) a dimensão política, relacionada à mobilização da sociedade para influenciar a agenda governamental e indicar prioridades; 2) a dimensão técnica diz respeito ao trabalho da sociedade para fiscalizar a gestão de recursos e a apreciação dos trabalhos governamentais, inclusive sobre o grau de efetividade desse trabalho na vida dos destinatários; 3) a dimensão ética trata da construção de novos valores e de novas referências, fundadas nos ideais de solidariedade, da soberania e da justiça social. (CAMPOS, 2009, p.22).

Em um processo de construção da democracia incipiente, porém de grande complexidade, como o brasileiro, refletir sobre estratégias de controle social na formulação e implementação de políticas públicas, compreendendo seus limites e possibilidades, é uma forma de encontrar caminhos mais efetivos para que a sociedade civil, em especial os movimentos sociais, defendam seus direitos e garantias constitucionais.

O controle social no Brasil é uma prática ainda pouco frequente, tendo mais iniciativas no campo das políticas de saúde e assistência social, áreas onde se concentram também as produções acadêmicas sobre o tema. Realizar um estudo no campo da política de habitação permite ampliar esse debate para uma área que é indutora na articulação de políticas públicas diversas, ao considerarmos que o conceito de moradia abarca a unidade habitacional e a condição de morar, com saúde, educação, assistência social, mobilidade, cultura, etc.

Ressaltamos que o sigilo das informações será plenamente preservado. A sua participação é muito importante para o êxito deste trabalho. Agradecemos sua especial colaboração!

Patricia de Senna Britto (pesquisadora)
patriciadesenna@hotmail.com
tel. (71) 999836544

CONTEXTUALIZANDO A EXPERIÊNCIA PESQUISADA

Nascido das relações de tensão entre os movimentos sociais e a CAIXA, quando foram entregues os primeiros empreendimentos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, Faixa 1, em Salvador/BA, o **Fórum de Pós-Ocupação do Programa Minha Casa Minha Vida da Região Metropolitana de Salvador** surgiu da necessidade de um espaço de diálogo para debater os problemas enfrentados pelas famílias que passaram a residir nesses lugares.

No contexto deste intenso debate, em reunião da Câmara Técnica do Conselho Estadual das Cidades³ – CONCIDADES Bahia, representantes dos movimentos e representante da CAIXA chegaram ao entendimento sobre a necessidade de abertura de um canal de diálogo sobre as questões da etapa de pós-ocupação e sobre o trabalho social que vinha sendo realizado pela instituição financeira, nos limites de suas atribuições no Programa.

As reuniões começaram em junho/2013 e o Fórum foi acontecendo no processo em que uma reunião puxava outra, um tema se desdobrava em outros e os segmentos – poderes públicos constituídos e movimentos – eram provocados e se engajavam nas discussões. Após os primeiros meses de reuniões semanais, chegou-se ao entendimento que este deveria se constituir em um espaço de interlocução permanente, quando foi, então, realizado um debate sobre sua nomenclatura.

O nome “Fórum” foi escolhido por melhor expressar o caráter dialógico e de diversidade representativa. De “Pós-Ocupação”, porque foi o enfrentamento das questões dessa etapa da operacionalização do Programa que motivou sua criação. Da “Região Metropolitana” porque, desde o princípio, conta com a participação de equipes de outros municípios, além de Salvador.

Sua atuação é baseada em quatro pilares ou propósitos:

- Ser espaço de diálogo, favorecendo a interlocução entre os movimentos sociais por moradia, e as instâncias públicas, nas esferas local, estadual e federal;
- Fortalecer e fomentar a integração da atuação dos diversos movimentos que integram o Fórum;
- Exercer o controle social das ações do Estado, cobrando e participando da construção da articulação de políticas públicas e do aprimoramento de programas e projetos;
- Contribuir para a formação política e técnica dos segmentos que o compõem.

Abaixo descrevemos as estratégias utilizadas pelo Fórum que serão objeto deste estudo:

³ Conselho das Cidades da Bahia é o espaço público da cogestão das políticas públicas, onde o poder é partilhado entre representantes do governo e da sociedade, em sua maioria, e todos assumem a tarefa de propor, negociar, decidir, implantar e fiscalizar a realização do interesse público. Informação disponível em <http://concidadesba.blogspot.com.br>. Acesso em 05 de junho de 2015.

1) Composição e instrumento norteador

A definição dos segmentos participantes do Fórum se deu a partir da identificação dos agentes envolvidos diretamente na implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, portanto, responsáveis pelas políticas públicas e interessados nas questões enfrentadas na etapa de pós-ocupação dos empreendimentos.

Essa formação contempla os segmentos abaixo:

- Movimentos Sociais por moradia que atuam na Região Metropolitana de Salvador;
- Governo do Estado, representado pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano – SEDUR, que é responsável política urbana no estado; atualmente, a Secretaria Estadual de Cultura – SECULT também é representada no Fórum;
- Prefeituras da Região Metropolitana – no momento, participam Salvador, Lauro de Freitas, Simões Filho, Candeias, Camaçari e Mata de São João; as prefeituras são representadas pelas secretarias municipais que operacionalizam o MCMV;
- Caixa Econômica Federal – Coordenação de Trabalho Social da Gerência de Habitação de Salvador;
- Comissão Especial de Desenvolvimento Urbano da Assembleia Legislativa – CEDURB/ALBA.

O Fórum tem suas ações norteadas por uma Carta de Princípios que foi elaborada a partir da necessidade de estabelecer alguns pontos para orientação e condução dessa experiência. Esse documento norteador foi debatido e deliberado em plenária do Fórum e traz princípios que sintetizam as convergências de ideias de seus segmentos, na construção de acordos e soluções. Também define as regras para ingresso e participação.

Compreendemos que este documento base é fundamental para o funcionamento do Fórum, porque, ainda que haja uma construção onde ideias têm sido convergentes, não devemos esquecer que se trata, antes de qualquer coisa, de um espaço onde se estabelece a correlação de forças entre projetos políticos.

Entretanto, à medida que avança a consolidação deste espaço, há que se revisitar estes conteúdos, verificando sua aderência e pertinência ao cenário do momento.

Em geral, participam até três representantes de cada movimento, órgão ou instituição, que devem ser informados previamente, mediante apresentação de formulário de indicação de representantes. As alterações de representantes devem ser formalizadas.

Para os movimentos sociais estabeleceu-se uma janela de ingresso, que ocorre anualmente, sempre no período de planejamento anual, em datas definidas a cada ano, entre os meses de novembro e janeiro. As solicitações devem ser formalizadas e são submetidas a apreciação da plenária do Fórum. Tal regra foi estabelecida com o intuito de evitar o ingresso de movimentos sem representatividade ou que tenham uma atuação contrária aos princípios do Fórum, além de contribuir para que as discussões avancem ao longo do tempo e mediante acúmulo dos debates realizados por um grupo de participantes, relativamente, fixo.

Já o ingresso de órgãos dos poderes públicos é permitido a qualquer tempo, pois considera-se que o engajamento desses órgãos se constitui em resultado imediato, como também instrumento para obtenção de resultados mais estruturantes.

Cabe ressaltar, entretanto, que a representação dos segmentos públicos é realizada, constantemente, por técnicos e/ou gestores técnicos. Em alguns momentos, ocorre a participação de gestores planejadores, a exemplo de secretários municipais. A ausência de gestores com autonomia para tomada de decisões limita o alcance dos encaminhamentos deliberados nas reuniões, ficando a cargo dos técnicos a tarefa de realizar o convencimento de seus gestores.

Mesmo com alguns limites, a configuração adotada é estratégica para o exercício do controle social, na medida em que coloca no mesmo espaço de debate, os movimentos sociais, representando a sociedade civil, e as instâncias públicas que formulam e implementam as políticas públicas.

O acesso à informação é propiciado em uma via de mão dupla. De um lado, os representantes dos movimentos obtêm informações e esclarecimentos acerca da formulação e implementação das políticas, podendo questionar, debater, sugerir melhorias. Por outro lado, as equipes dos entes públicos adquirem um conhecimento mais aprofundado sobre as questões de pós-ocupação trazidas pelos movimentos, o que favorece ajustes na implementação das políticas.

Numericamente falando, o Fórum conta, atualmente, com a participação de:

15 Movimentos Sociais

02 Secretarias Estaduais

06 Prefeituras

CAIXA

CEDURB/ALBA

2) Coordenação

Desde o início, a coordenação do Fórum é exercida pela CAIXA. O Fórum é um tipo de atividade que necessita de coordenação permanentemente, com o papel de “animadora” da participação dos seus membros, no intuito de assegurar sua continuidade, como também para direcionamento das suas ações, a partir de uma convergência das intenções dos segmentos participantes. Tem como atribuições elaborar e assinar documentos em nome do Fórum, a partir das deliberações das reuniões; definir as pautas semanais, de modo a contemplar o interesse geral, priorizando as questões trazidas pelos movimentos, em virtude da inserção cotidiana de representantes desses movimentos nos empreendimentos; responsabilizar-se pelas atividades de secretaria do Fórum, quais sejam, registro das memórias de reunião, confecção e encaminhamento de correspondências, arquivamento, envio de convites, etc; realizar contatos institucionais e buscar parcerias.

Na maioria das vezes, a coordenação não representa o Fórum em eventos externos, como audiências públicas, mesas redondas, debates, seminários, dentre outros. Nestes casos a representação é assumida por um representante de movimento social integrante, para dar maior visibilidade aos pleitos e à atuação dos movimentos.

Esse formato de coordenação pela Instituição Financeira tem sido adotado também, como forma de emprestar o peso institucional da CAIXA aos pleitos do Fórum.

A coordenação pela CAIXA é uma estratégia que favorece a construção dos alicerces do Fórum, a partir de uma atuação estruturada e sistemática, que se apoia na instituição. O reconhecimento desse espaço de diálogo e controle social, pelos segmentos públicos e também pelos movimentos sociais, tem a contribuição deste formato, o que vem sendo evidenciado pela permanente participação dos segmentos públicos, que se propõem ao processo de escuta e reflexão, como também pela credibilidade manifestada pelos movimentos.

Mas é importante registrar que o Fórum não é uma ação determinada institucionalmente. Ou seja, sua criação dependeu de uma iniciativa da gestora local, que não se transformou em estratégia corporativa, apesar de reconhecida, pela instituição, como algo relevante.

Portanto, apesar de favorecer a construção inicial, este formato de coordenação constitui-se em uma fragilidade, tanto pela possibilidade de realocação da gestora, como também porque restringe, de algum modo, sua autonomia, uma vez que está sujeito a mudanças do modelo de gestão.

Concretamente, a coordenação pela CAIXA assegura espaço físico para as reuniões semanais, as atividades de secretaria, com registro das reuniões realizadas e expedição de 110 correspondências.

3) Periodicidade – reuniões semanais

Tem-se adotado como estratégia a manutenção da periodicidade semanal para as reuniões, visando criar um compromisso permanente dos segmentos envolvidos. Trabalha-se para que todos os segmentos membros participem de todas as atividades, debatendo sobre todos os temas, de modo que o posicionamento do Fórum seja um acúmulo de debates sequenciados, e não fragmentado em função do tema e/ou dos participantes.

A pauta e a sequência de temas para debate são balanceadas, de modo a tornar as reuniões mais interessantes e avançar em várias frentes de trabalho, concomitantemente, conforme as seguintes categorias: 1) problemas a serem resolvidos mediante encaminhamentos; 2) temas transversais (ex. questões raciais, diversidade religiosa, economia solidária, etc); 3) construção de propostas para melhorias do Programa.

As reuniões se constituem na arena para o debate de ideias, tornando-se espaço de acesso à informação, produção de novos conhecimentos e articulação das estratégias de atuação.

Avaliamos que a periodicidade semanal contribui para a incorporação dessa prática no cotidiano dos participantes, gerando compromisso com a sua manutenção e avanços.

No período de junho/2013 a maio/2016, foram realizadas, aproximadamente, 100 reuniões do Fórum, todas coordenadas pela CAIXA.

4) Participação de órgãos/concessionárias/instituições

A estratégia de convidar órgãos/concessionárias/instituições para, pontualmente, participar de reunião na qual será debatida questão que diz respeito à sua área de atuação, é adotada desde o início do Fórum.

A intenção é estabelecer o diálogo de maneira direta, portanto, menos burocratizada, construindo o compromisso com encaminhamentos de solução.

De modo geral, o problema/questão é apresentado na formulação de convite, de modo que o convidado possa colher informações para subsidiar o diálogo.

Na reunião, novamente, o problema/questão é apresentado, em relato breve; na sequência, o órgão/concessionária/instituição apresenta os elementos técnicos que compõem aquela política pública ou prestação de serviço, inclusive destacando, em sua visão, os limites e possibilidades de atendimento aos pleitos de melhoria; por fim, o debate é aberto para que todos os aspectos relativos à questão sejam abordados. Ao final do processo, busca-se fazer uma síntese do que foi debatido, aclarando os pontos que precisam de aprofundamento e as propostas de encaminhamento.

Os encaminhamentos são monitorados posteriormente e, se necessário, o órgão/concessionária/instituição é convidado para uma nova reunião.

Portanto, esta estratégia está relacionada à base do controle social, que é acessar a informação e interferir na formulação de políticas e ações, assim como na prestação de serviços de caráter público, possibilitando também um espaço para a avaliação de sua implementação.

O Fórum já realizou diversas reuniões com as concessionárias de água e energia; com os Correios; secretarias municipais responsáveis pelo PMCMV, como também pela mobilidade, assistência social e trabalho e renda; secretarias estaduais responsáveis assistência social, trabalho e renda, segurança pública; Polícia Militar; Ministério Público da Bahia; Defensoria Pública da Bahia; Conselho Municipal de Cultura de Salvador.

Alguns resultados:

- Início da realização de Trabalho Social em diversos empreendimentos, nos principais municípios da região metropolitana;
- Melhoria no serviço de entrega de correspondências nos empreendimentos;
- Melhoria do atendimento das concessionárias;
- Linhas de ônibus em Bosque das Bromélias, Fazenda Grande 8B, Coração de Maria e CEASA;
- Realização do Seminário de Integração Socioproductiva, em parceria com secretarias estaduais e municipais de Salvador, no auditório da SETRE;
- Participação em audiências públicas.

5) Comunicação do Fórum

A comunicação formal é realizada por meio de ofícios expedidos pela CAIXA, em sua atribuição de coordenadora. Essa prática é adotada para uso do seu peso institucional em favor dos pleitos do Fórum.

Além disso, foram desenvolvidos dois instrumentos de comunicação ampla:

- Vídeo apresentação – com o propósito de apresentar a experiência do Fórum, por meio de depoimentos dos seus integrantes;

- Jornal escrito – tablóide semestral **Notícias de Casa – o jornal do Fórum**, onde são apresentadas informações sobre as ações implementadas; balanço do desempenho do poder público, especialmente, na execução do trabalho social; depoimentos; artigos sobre temas transversais e artigos de opinião. Sua elaboração é responsabilidade de uma comissão de editoria, com representantes dos movimentos, do poder público, incluindo profissional da área de comunicação, e da CAIXA. Os textos são escritos pelos próprios integrantes do Fórum, a exceção do artigo de tema transversal, que é elaborado por um convidado. A diagramação/editoração é realizada por representante de movimento, com a colaboração da comissão. Para viabilizar sua impressão são necessários apoios externos, a exemplo de sindicatos. Até o momento, foram veiculados dois exemplares, distribuídos nos órgãos públicos, setores da CAIXA, núcleos dos movimentos sociais, empreendimentos MCMV, eventos sobre habitação.

Esses instrumentos de comunicação têm a função de apresentar o Fórum e dar visibilidade às suas ações, aos seus pleitos e aos resultados de sua avaliação sobre as ações do Estado. Portanto, divulgar dados do controle social que realiza, como também ser instrumento de pressão e reivindicação, na medida em que publiciza informações sobre o desempenho dos poderes públicos.

A distribuição do jornal ainda enfrenta algumas limitações referentes à tiragem, que varia em função do apoio externo obtido, como também à logística de distribuição, que depende da iniciativa dos seus membros.

Jornal:

1ª edição – 2º semestre/2015 – tiragem: 5 mil

2ª edição – 1º semestre/2016 – tiragem: 3 mil

3ª edição – 2º semestre/2016 – em elaboração

Vídeo: 12 minutos

6) Ação Fórum na Rua

É uma estratégia que busca sensibilizar o Poder Público a lançar um olhar para as demandas dos territórios que concentram empreendimentos do PMCMV, em geral, áreas de expansão urbana que ainda carecem de equipamentos e serviços públicos, portanto, da presença do

Estado. Consiste na realização de um evento de cidadania com diversos parceiros: prefeitura municipal, governo estadual, concessionárias de água e energia, instituições membro do sistema S, dentre outros. É montada uma estrutura com toldos e unidades móveis dos órgãos envolvidos, para levar ao território serviços de saúde, assistência social, cultura, lazer, esporte, balcão de cidadania, oferta de vagas de cursos profissionalizantes, serviço de intermediação de mão de obra, atendimento das concessionárias.

A parceria da prefeitura é condição primeira para a realização de uma edição do Fórum na Rua, razão pela qual o calendário de eventos, assim como os locais de realização, depende da manifestação expressa do poder público municipal.

Os movimentos sociais membros do Fórum atuam no processo de busca das parcerias e organização do evento, mas, principalmente, nas ações de divulgação e mobilização da comunidade.

Após essa movimentação inicial no território, pretende-se que as próprias lideranças dos empreendimentos estabeleçam uma interlocução com os órgãos públicos e concessionárias, para tratar das questões específicas do território, com o acompanhamento do Fórum.

Esta ação pretende ser um indutor para que outros espaços de diálogo se estabeleçam nos territórios, de modo a contribuir com a aproximação das esferas públicas na busca de soluções para os problemas enfrentados no dia a dia da população. É uma estratégia que busca ampliar a abrangência do controle social pretendido pelo Fórum, na medida em que promove a interlocução nos locais onde as políticas se concretizam.

Paralelamente, contribui para o processo de ampliar a visibilidade do Fórum, portanto, é também uma estratégia de comunicação.

Atividades realizadas:

- Bosque das Bromélias (ainda em formato prévio ao Fórum na Rua) – Salvador, 2014
- Fazenda Grande 8B – Salvador, 2015
- Lauro de Freitas A, B, C – Lauro de Freitas, 2015

7) Espaço para formação política e técnica

Periodicamente, são realizadas reuniões, com a participação de convidados que tenham domínio sobre determinado tema, de interesse do conjunto de integrantes do Fórum, alguns de caráter transversal, a exemplo de diversidade religiosa, gênero, raça/etnia, com vistas ao compartilhamento de saberes, na perspectiva de contribuir para a formação política e técnica, dos segmentos participantes – movimentos sociais e equipes técnicas.

Iniciamos esse processo em 2015, com o estabelecimento de temas de interesse do grupo, planejando, inicialmente, realizar um encontro temático por mês, o que ainda não se concretizou na periodicidade pretendida.

A intenção é ampliar e aprofundar o espectro de questões tratadas pelo Fórum e a compreensão dos seus membros a respeito da abrangência e complexidade das políticas públicas em questão, de modo a qualificar os debates e a construção das alternativas de solução para os problemas de pós-ocupação.

Esta estratégia, ainda incipiente, deve se tornar, de maneira gradual, o eixo central de atuação do Fórum, na medida em que o processo de controle social depende da tensão estabelecida nas relações de poder, e essa tensão é resultado de educação e formação política.

O Fórum busca construir uma proposta de formação continuada voltada aos movimentos sociais, para fortalecer sua identidade e atuação, a partir de um processo de análise crítico-reflexiva da conjuntura e das relações de poder, e também para desenvolver metodologias e instrumentos voltados ao processo de desenvolvimento dos territórios.

Dados sobre reuniões temáticas:

- Diversidade religiosa – 02 encontros
- Banco Comunitário e Moeda Social – 01 encontro e 01 atividade externa (Clube de Trocas em Bosque das Bromélias, em parceria com o projeto UFBA)
- Economia Solidária – 01 encontro