

# | 138 | AUTOGESTÃO DO HABITAT E AS NOVAS CATEGORIAS DE RELAÇÃO ENTRE MOVIMENTOS SOCIAIS E ESTADO.

*Felipe Drago*

## **Resumo**

Revisitamos os resultados de uma dissertação de mestrado na qual foram estudados três casos de produção habitacional ligados a três organizações nacionais que participam ativamente da construção da política pública de habitação brasileira e, ao mesmo tempo, organizaram a construção de casas na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). O artigo tem como objeto de estudo a estrutura operativa de um empreendimento ligado a cada organização do Fórum Nacional de Reforma Urbana presente na região, a saber: Central dos movimentos Populares (CMP), Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM) e Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN). Tendo como pergunta central “como os movimentos incorporaram a política pública que reivindicaram?”, este trabalho insere-se nos estudos sobre os resultados políticos da execução conjunta de políticas públicas entre organizações sociais e Estado.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Habitação Social; Autogestão.

## **1. Introdução**

*Os militantes, as lideranças, deveriam, neste momento, ficar na sociedade potencializando as ações, ou se deveriam ir para a máquina pública? Este debate nunca terminou, têm posições totalmente favoráveis, outras contrárias, outras mais ou menos. Até o início do governo Lula eu nunca tinha ido para governo e achava que era mais útil estando no movimento e tendo gente com a nossa pauta lá, com compromisso político, para a gente fazer a interface. No governo Lula, em 2003, foi a hora que, de fato, teve a maior disposição, pois o espaço era importante demais para só ficar atuando por fora. Eu e vários outros companheiros decidimos ir para o ministério fazer esta construção. Aquele era um momento de empolgação. Todo mundo achou que tinha uma ferramenta para construir. Evaniza Rodrigues, militante da União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e assessora da presidência da Caixa Econômica Federal. Entrevista à ONG Cidade, 13/04/2012.*

Não é novidade que parece existir uma dinâmica particular de relação entre movimentos e Estado no Brasil. A proliferação de espaços de participação popular como conselhos, orçamentos participativos e fóruns de diversas naturezas, entre outros, são avaliados como resultado da dinâmica de pressão popular sobre as esferas governamentais. Estes espaços de participação, originários em grande medida na contestação social realizada por movimentos complexos e organizados nacionalmente – tal como os do campo da Reforma Urbana – parecem ter modificando permanentemente a estrutura estatal.

Nas últimas três ou quatro décadas, no entanto, ativistas urbanos de diversas procedências construíram trajetórias nas quais as reuniões políticas inflamadas e a intensa participação em ações de contestação como ocupações, passeatas, fóruns, etc., passaram a

disputar o tempo e significado da luta com o Estado, através de um processo de participação restrita e “representativa” em espaços institucionais.

Além disso, nos últimos vinte anos, muitos destes ativistas e lideranças de organizações nacionais passaram a integrar instâncias oficiais de poder em muitas capitais e inúmeras cidades do interior, especialmente via Partido dos Trabalhadores (PT). Tornaram-se vereadores, deputados, prefeitos, etc. Este processo é avaliado por Lincoln Secco (2011), para quem o PT foi uma novidade no Brasil como “partido de massas” porque nasceu fora dos meios políticos tradicionais; foi fundado por trabalhadores; tinha uma direção com preocupações pedagógicas, no sentido da formação política dos militantes; organizava-se em células de base; era nacionalmente centralizado e controlava rigorosamente a filiação dos membros.

Assim, hipoteticamente, a “sociedade organizada” estaria passando a ser um componente permanente na tomada de decisões sobre o âmbito público, incidindo, portanto, na gestão e na proposição de políticas urbanas progressistas. A participação nestas estruturas criou uma aparente substituição das políticas combativas a partir da sociedade organizada, por ações que trariam benefícios concretos aos militantes a partir de uma posição “intermediária”. Provindos de movimentos, alguns dos novos vereadores, prefeitos, conselheiros, assessores, etc., estariam disputando a lógica da política no Estado. Destacados dos quadros de origem, permaneceriam como representantes de seus movimentos no poder.

Para Maricato (2011), este processo de paulatino crescimento da importância de disputa dos espaços institucionais, especialmente depois da chegada do PT ao Governo Federal, caracteriza o fim de um grande ciclo de Reforma Urbana, ao qual acrescentamos que é praticamente impossível imaginar as políticas públicas contemporâneas sem a atuação de organizações sociais na sua operação e controle compartilhado, da mesma forma que é praticamente inviável pensar a Reforma Urbana sem incluir um “capítulo” sobre a formação do Estado brasileiro.

Tal maneira de entender o confronto político parece consolidar-se num contexto de predisposição à cooperação com o Estado por parte de organizações nacionais complexas como a Central de Movimentos Populares (CMP), a Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), na ocasião da criação do Ministério das Cidades, em 2003.

Neste contexto aparece a possibilidade de financiamento para a autogestão a partir de 2004, pelo menos. A ideia por trás de reivindicação de autogestão de movimentos deste campo, articulados com pautas internacionalistas, é a da criação de “territórios de

poder popular” através da formação política e para a gestão de empreendimentos habitacionais, do mutirão e da propriedade coletiva, conforme material institucional da Secretaria Latino-americana de Vivienda Popular (SeLViP). Existe, portanto, um claro apelo à mudança social direta, que requer mediação com determinantes dos programas de financiamento da produção, que, por sua vez, impõem constrangimentos à ideia inicial.

Para tratar estas questões, ocorrem articulações dos mais variados tipos sobre questões operativas concretas e modos de proceder para realizar empreendimentos habitacionais. Um exemplo de contato deste tipo é a participação da UNMP na SeLViP, composta por membros da paradigmática Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) e do Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), da Argentina, entre outros.

A novidade a este respeito é que a participação destas organizações nos espaços oficiais de poder, assim como a proposição e gestão de empreendimentos, significaria necessariamente que o *confronto* com o Estado estaria sendo substituído pela *cooperación* e, no limite, estaria em curso a institucionalização de suas ações. Supostamente, a partir de então, tais organizações e seus diversos movimentos não teriam mais necessidade de levantar certas bandeiras políticas negativas como a ocupação de terras, que negam a estrutura fundiária urbana. Deveriam agir propositivamente no sentido de operar as políticas públicas em busca de mudanças sociais concretas. No caso do acesso a terra, isto significa disputar a terra periférica com as empreiteiras “palmo-a-palmo”, para comprá-la.

Mas afinal, qual relação entre movimentos e Estado pode se estabelecer neste contexto? *Confronto*, *cooperación* ou, no limite, a *cooptação* ou *ruptura*? A priori não podemos afirmar que não exista a predominância de uma maneira de relação. Notícias frescas sobre a ação dos movimentos que atuam nestas esferas tem, frequentemente, nos provocado uma impressão paradoxal: como podem estar dentro de governos e se articulando entre si e, ao mesmo tempo, pressionando e reivindicando autogestão, já que dependem quase totalmente dos governos de continuidade incerta para obter recursos?

A ideia que pretendemos levantar com este trabalho é a de que este paradoxo realmente existe, faz parte do cotidiano destas organizações e, principalmente, não há, em lado algum, seja na academia ou nos próprios movimentos, entendimento mais profundo sobre como a interdependência se desenvolve na prática – e quais seus resultados.

Partimos do pressuposto do fim de um ciclo de Reforma Urbana. Neste trabalho buscamos formular algumas ideias iniciais, um *background* exploratório, pois o fim de um ciclo traz a abertura ao novo, ainda por inventar. A ideia de *interdependência* entre movimentos e poder institucional torna as categorias usuais como *confronto*, *cooperación*,

*cooptação* ou *ruptura* obsoletas para qualificar a relação. Elas parecem funcionar somente quando estão bem delimitadas conjunturalmente, isto é, já não são grandes conjuntos de relações, mas – na falta de uma melhor qualificação – “casos” pontuais.

Este trabalho parte da verificação em campo do fato da inaplicabilidade destas categorias. É resultado da revisão de uma dissertação de mestrado que teve por objeto a relação entre organizações e Estado no contexto dos resultados do Programa Crédito Solidário (PCS). Elaborado pelo Governo Federal em 2003, foi “substituído” pelo Programa Habitacional Popular Entidades (PHPE – mais conhecido como Minha Casa, Minha Vida – Entidades) em 2009. Ambos permitem aos movimentos a organização e execução de empreendimentos habitacionais, incluindo elementos de autogestão do habitat, reivindicados por eles.

Este artigo trata, portanto, do confronto político entre organizações sociais nacionais e Estado, com foco nas questões habitacionais ligadas à autogestão do habitat. Considera que, no Brasil, esta política é resultante de um *ciclo de confrontos* construído sob a égide da *interdependência política*.

## **2. Alguns relatos empíricos**

Foram estudados em profundidade três dos empreendimentos mais significativos em termos de qualidade e números de unidades habitacionais em relação aos números absolutos da produção nos municípios. O segundo critério de eleição dos casos foi estar ligado a uma das organizações de Reforma Urbana existente no Rio Grande do Sul: CMP, CONAM e MNLM. Estudamos um caso ligado a cada um destas organizações.

Os resultados foram os seguintes. Primeiro, algumas pessoas assumem as tarefas de proposição e gestão da obra e dos beneficiários do empreendimento integralmente. Eles não são, necessariamente, os futuros moradores do empreendimento, mas sem esta responsabilização inicial, os empreendimentos não aconteceriam: é a lógica das lideranças movimentalistas. Denominamos estes grupos de *núcleos de operação* de empreendimentos.

Segundo, sendo estes núcleos absorvidos pela rotina de trabalho, tornam-se responsáveis unicamente pela viabilização do empreendimento e, até certo ponto, desconectam-se da ação política de contestação do movimento e da organização nacional. A necessidade de executar o empreendimento cria novos modos e rotinas de ação, distintos dos movimentos dos quais estas pessoas provêm. Por isto passam a estar distantes do modo de ação das organizações nacionais como CMP e CONAM, fragilmente ligados aos movimentos originais. No caso do MNLM, as lideranças literalmente tiram partido da ação: os empreendimentos viram argumentos de campanha eleitoral, o que liga os empreendimentos

de forma orgânica ao seu modo de fazer política (mas não à reivindicação original). Os núcleos de operação sempre constituem estruturas funcionais e financeiras independentes dos movimentos.

Terceiro, sendo os empreendimentos uma das prioridades dos movimentos e organizações, os núcleos de operação poderiam estar modificando seu modo de ação. Poderíamos entender que a política estaria transformando o modo de ação dos movimentos nacionais – habituados ao *confronto* político – em *cooperação* com o Estado. A novidade é que estariam cooperando com grupos aos quais se opunham numa situação anterior à execução da política, tais como os proprietários de terra, especuladores e empreiteiras, clientela antiga do Estado brasileiro.

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

A sistematização e análise dos *repertórios de ação* aportaram a análise dos resultados políticos dos empreendimentos para as organizações nacionais através de uma pergunta estruturante, construída no contexto do confronto político: no que consistem os *repertórios de ação* dos *núcleos de operação* dos movimentos na Região Metropolitana de Porto Alegre?

### **3. Ação política nos empreendimentos da RMPA**

Com base nas recorrências e balizados pelas particularidades de cada caso estudado, atribuímos repertórios de ação comuns a todos os grupos. Para isto, agrupamos as principais regularidades encontradas em campo por aspectos relativos à: i) ação das lideranças frente aos condicionantes dos programas habitacionais; ii) ação das lideranças frente aos organização social de origem; e, iii) ação dos construtores frente à prática da construção.

No que diz respeito ao repertório criado pelos núcleos de operação frente aos condicionantes dos programas habitacionais, concluímos que o repertório se constitui pelo condicionamento da capacidade de tomada de decisão, resultante da incorporação de determinantes externos ao debate que gerou a ação. Atribuímos como repertório a *cooperação com opositores* pela negociação com mercado e com o Estado em busca de vantagens concretas para a base dos movimentos.

No que diz respeito ao repertório destes núcleos frente à organizações de origem, parece existir uma fratura política que se aprofunda quanto mais eficientemente executam a

política pública, mas apenas nos casos em que a execução não faz parte de uma estratégia eleitoral. Nos casos em que está integrada a uma estratégia de acesso ao poder, cumpre um papel importante na demonstração de “possíveis” e de competência e eficiência de gestão, mesmo que a gestão empreendedora seja significada de forma muito diferente da gestão pública. Neste caso a construção se dá em torno de uma pessoa, a liderança do empreendimento é a liderança política.

Os beneficiários da política cumprem um papel chave na rearticulação entre empreendimento e movimento e nos resultados políticos do empreendimento, por formarem base de movimento em um território, mesmo provisoriamente. O repertório, neste caso, é a *separação funcional* e, conseqüentemente, uma ocasional fratura política entre núcleo de operação e movimento. O modo de proceder dos organizadores do empreendimento, i. e., do núcleo de operação, é o determinante principal do modo como a separação se concretiza, diferente em cada caso. Núcleo e movimento compartilham, porém, a base social.

Os executores – geralmente uma pequena construtora – têm um modo de ação que reproduz os empreendimentos imobiliários convencionais. Estão afastados da crítica social e possuem função, administrativa da obra. Atribuimos como repertório, portanto, o que chamamos de *ação automática*, que consiste num descolamento involuntário – sobre o qual, na maioria das vezes, não têm consciência – da política e a subsunção ao “sujeito automático” do Capital. Consiste na execução de um trabalho de uma maneira que aliena as decisões relativas à produção à esferas de competência superiores – trabalho, este, demandado através de uma ação coletiva que, um dia, aconteceu como confronto político.

Encontrou-se uma situação geral em que a vinculação entre núcleos de operação e movimentos não se dá de maneira direta, nem mesmo nos casos em que há organicidade entre as lideranças dos empreendimentos e base social. Os movimentos, portanto, criam estruturas (os núcleos de operação) “oficialmente” separadas do movimento (como no caso do MNLM) ou não declaradamente (como nos outros casos). Estas estruturas, por sua vez, criam repertórios próprios e distintos dos repertórios dos movimentos.

Porém, a autogestão levada a cabo pelos núcleos é um modo consciente de ação política valorizado pelos movimentos. Existe, porém, uma fratura com a qual têm que conviver: a partir do momento que o ato de organizar os empreendimentos se distingue de tal forma das ações que deram origem a esta demanda, seus resultados precisam se reencontrar politicamente com os movimentos. Mas os núcleos de operação e movimentos não estão separados. Como o reencontro acontece?

As ações dos movimentos frente à reivindicação e revisão do PCS se desenvolvem na fronteira entre convenção e ruptura. Se por um lado, a ação dos núcleos de

operação é convencional, os resultados políticos desta ação, quando frente aos diversos atores deste processo, nem sempre o são. Colocando nos termos de Guillerm e Bourdet (1976), propomos algumas conclusões relacionais sobre os diferentes papéis desempenhados pelos atores sociais envolvidos na execução da política habitacional.

Primeiro, colocados frente a frente com um governo que lhes oferece a possibilidade *participar*, os movimentos e organizações nacionais integram-se a estruturas existentes, como o Conselho das Cidades, por exemplo. Os movimentos, portanto, são colocados numa posição de cooperação. Como a participação não lhes fornece poder de decisão, por um lado, pressionam o governo a atendê-los através de um confronto interno à instituição (Ministério das Cidades) e, por outro, através de ações disruptivas convencionais, como a publicação de manifestos ou ocupação de terras e prédios – e a busca de territórios de poder popular através da operação da política pública.

Segundo, no momento em que o governo responde atendendo alguma reivindicação, impõe condições à ação dos movimentos através da normatização da política pública, é possível analisar os resultados da ação colocando frente a frente movimentos e núcleos de operação. Os núcleos se articulam aos movimentos através das suas lideranças e da base política que mobilizam. Os movimentos não estão vinculados diretamente à ação nos empreendimentos, a não ser pela relação política com os organizadores. Frente à política habitacional, os movimentos não têm nenhuma vinculação oficial com o núcleo e podem ser eliminados da relação caso conflitos ocorram. A relação entre movimentos e núcleos de operação é decorrência da confiança política que as lideranças de movimentos depositam nas lideranças dos núcleos. Os movimentos, portanto, *participam* politicamente do empreendimento, mas não têm conseguido interferência direta na gestão.

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

A ação dos construtores, analisada desde o interior do núcleo de operação, também pode ser definida como ação de *cogestão*; porém, nessa relação, não há qualquer espaço para o conflito, que é tido com prejudicial ao andamento das obras: se torna uma questão estritamente de custo-benefício financeiro, tanto para os construtores, quanto para o núcleo de operação e beneficiários. Não existe disputa política em torno da produção das

moradias: o construtor geralmente desenvolve um processo convencional, com estrutura de trabalho importada do mercado e reproduzida automaticamente.

Os gestores do empreendimento são, definitivamente, as lideranças dos núcleos de operação apoiados por uma estrutura administrativa, pessoas que tem a função estrita de administração da obra.

Em suma, existe cogestão predeterminada por condicionantes externos que resultam uma democracia superficial. As tentativas de autogestão esbarram nas estruturas de financiamento, prestação de contas e acompanhamento da obra. É um processo de gestão em que apenas uma ou duas, no máximo três pessoas têm poder de decisão autônoma nos casos estudados, ainda que extremamente condicionados.

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

#### **4. Um “flanco” de aproximação da questão central**

Segundo a lenda<sup>1</sup>, a guerra de Troia já durava dez anos quando os troianos avistaram os barcos gregos afastando-se, aparentemente retirando-se do campo de batalha. A cidade de Troia tinha grandes muralhas com portões, na frente dos quais foi deixado um imenso cavalo de madeira. O rei Príamo, desconfiando de uma emboscada, mandou os batedores troianos fazerem uma busca no local onde os gregos acampavam. Ali encontraram apenas restos queimados do acampamento. Mas também encontraram Simon, um grego que iria convencê-los a levar o cavalo para dentro das muralhas, e conservá-lo, argumentando que, se não fizessem isso, a fúria de Atena se abateria sobre a cidade. O grande cavalo foi carregado por uma multidão para dentro das muralhas, enquanto cantavam e dançavam sua vitória. Na madrugada, quando o último troiano desapareceu da rua, Simon correu até o cavalo e deu “três batidinhas” numa de suas pernas. Os gregos escondidos no interior do cavalo de madeira cuidadosamente desceram por uma escada. Dois deles abriram os portões da cidade, enquanto Simon subiu na muralha e sinalizou com uma tocha e alertou as embarcações que se encontravam nas proximidades. Os gregos entraram matando todos que encontraram e queimando a cidade. Quando veio o dia, Troia não passava de “fumarentas ruínas silenciosas”.

Tomando de empréstimo uma expressão militar lenda nos proporciona uma aproximação da questão central por um “flanco aberto”. É possível construir uma analogia sobre o modo como a política de financiamento para a “autogestão” foi deixada “nos

---

<sup>1</sup> O Cavalo de Tróia. Retomada aqui com base em *Mitos e Lendas*, São Paulo: Loyola, 2001.

portões” das organizações sociais depois de ter sido construído pelas empreiteiras com a presidência da república, e “carregado para dentro das muralhas” do confronto pelos núcleos de operação dos empreendimentos. Assumindo a ideia de que as organizações estariam habituadas ao confronto, a gestão de empreendimentos aparece como elemento “estranho”, mas comemorado como uma vitória.

Porém, levar a cabo esta analogia nos traria a impressão de que o processo eliminaria o confronto, da mesma forma que os romanos destruíram Troia. Esta ideia não nos parece pertinente, além de um tanto dramática, é claro. As restrições à analogia vão mais longe. Primeiro, os movimentos não estão recolhidos em suas muralhas enquanto o governo investe sobre eles. Eles também investem sobre os governos e colocam em suas estruturas, por assim dizer, seus próprios Cavalos de Troia. Segundo, o governo nunca sinalizou que abandonaria o “campo de batalha”, muito antes pelo contrário. A formatação do Programa visava, entre outras coisas, o fortalecimento do diálogo e a mediação do confronto, resultado da pressão política dos movimentos orgânicos ao governo.

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

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

Estas especulações nos parecem necessárias, visto que temos conhecimento de que algo muito próximo tem ocorrido. É preciso, no entanto, tomar alguns cuidados no desenvolvimento dos contornos da questão. Segundo observa Tarrow (2009), um movimento não é uma estrutura imutável ou auto referenciada nas suas lideranças ou base política, mas o resultado da ação contínua no tempo entre todos os envolvidos num confronto político: é

um “desafio coletivo baseado em objetivos comuns e solidariedade social, numa interação sustentada contra elites, opositores e autoridade” (p. 21).

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

Colocando nas categorias de Tarrow (2009), entendemos a autogestão como uma forma de confronto transferível entre situações muito distintas (modular); marcada por um projeto de sociedade radical ou parcialmente distinta (normativo); condicionada a manifestação de uma ruptura pública; e com um repertório de ação conhecido e compartilhado, aprendido e executado através de processos conscientes de escolha (convencional). Foi reivindicada, segundo interpretação das lideranças entrevistadas, como uma forma de desafiar o poder constituído e de obter ganhos políticos que desestabilizassem o sistema de produção e reprodução socialmente dominante através de uma ruptura pública. Também era um elemento de mobilização importante para os movimentos.

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

A autogestão, no entanto, tornou-se um conjunto de repertórios com grandes possibilidades de institucionalização. Isto aconteceu porque, na prática, as possibilidades concretas de autogestão foram construídas dentro de um ciclo de confronto mais amplo, no qual, além dos movimentos, entram em cena o Estado e os partidos políticos (especialmente o PT), de um lado, e o mercado e governos, através de suas várias esferas, de outro. O resultado da assimilação e mediação das reivindicações dos movimentos pelo Estado – mas também resultado da ação dos movimentos por dentro do Estado –, em todos os casos, proporcionou uma convencionalização das possibilidades de ação na produção autogestionária, que originalmente visava uma ruptura profunda.

## **5. Aproximação por uma dicotomia: empreendimento ou contestação política?**

Entendemos que as mudanças do modo de agir das três organizações nacionais em questão são resultado de um ciclo de lutas que parece se encerrar. Ele é pouco influenciado pela execução de políticas públicas na sua história. Os setores destes

movimentos mais alinhados com a elaboração, revisão e execução da política e mais alinhados com setores que chegaram ao poder, passaram a compreender que era necessário dar respostas concretas às lutas, tanto para prover bens e serviços básicos a seus militantes como para realimentar o confronto. Imaginavam que a luta pela Reforma Urbana passaria a ocorrer de forma menos precária em termos de recursos financeiros e com mais possibilidade de diálogo com o poder público.

Para isto, necessitavam, no entanto, ser mais propositivos ao invés de somente operar na dimensão reivindicatória: o Fórum Social Mundial foi uma grande sinalização de que estes conceitos estavam mudando e agora se tratava de concretizar “outro mundo possível”, em rede. No entanto, com este ideário “propositivista” da autogestão (que tem precedentes muito antigos), os movimentos buscaram munir-se de um repertório voltado às questões operativas, legalizaram estatutos e regimentos, criaram estruturas administrativas e de comunicação.

Com uma origem comum e sob a égide dos mesmos desafios que levam a esquerda partidária ao poder, os militantes de movimentos sociais se colocam “novos” desafios. Estes desafios são decorrentes de necessidades administrativas e de entidades jurídicas que fossem responsáveis por elaborar projetos, encaminhar e acompanhar trâmites burocráticos, receber recursos, executar ações e prestar contas.

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

Estavam, portanto, predispostos a organizar, executar e administrar a construção das próprias casas e a forma de financiamento para executar a autogestão era uma das questões fundamentais, pois, até então, as questões operativas e administrativas permaneciam “sem a prática”. Esta prática só foi possível a partir da criação do Programa Crédito Solidário (PCS), pois sem financiamento não existiria possibilidade de mudar o setor produtivo. A importância da conquista ficou evidente, se tratava de um programa sem precedentes, pois abria possibilidades reais de autogestão em âmbito nacional. Isto deixava evidente a importância de operar a política para os movimentos nacionais, mesmo com limitações de ação.

Surge, neste ínterim, a possibilidade institucionalização, à qual os movimentos respondem com uma separação entre os quadros que consideram “institucionalizáveis” e os

de luta. Ousamos dizer, portanto, que continuam a desafiar o poder paralelamente aos empreendimentos habitacionais, ao mesmo tempo em que o integram. Esta dicotomia aconteceu porque os contornos políticos da produção habitacional não se consolidaram como contestação, mas, esporadicamente, passaram a contribuir no confronto através da mudança de posição política dos seus organizadores no movimento e da articulação ou reforço da sua base social. O resultado em termos de produção habitacional na RMPA é a provisão ligeiramente mais qualificada e barata que o de praxe, em empreendimentos de zero a três salários mínimos.

## **6. Uma síntese provisória**

Sintetizando nossas análises, portanto, entendemos provisoriamente que, primeiro, a relação entre Estado e movimentos não acontece de forma dicotômica, isto é, o que é interesse de um não necessariamente reprime os interesses do outro. Apesar de cada um ter seus modos de ação característicos, existe uma relação de interdependência no Brasil pós-ditadura, principalmente. Esta interdependência levanta critérios para pensar, entre outros, a abertura do Estado à ação coletiva e o acolhimento, pela sociedade, dos significados do confronto em torno da autogestão, cujas duas principais questões são “quem decide” sobre ações e investimentos públicos e “o que (ou quem) estas decisões fortalecem”.

Segundo, resultado da noção de interdependência construída através do confronto, a política habitacional vigente como um resultado de um ciclo de confrontos – marca seu fim e sua abertura ao novo. Também indica que a relação entre movimentos e instituições está se estreitando. Existe um “gargalo” que é a avaliação dos resultados políticos da sua execução (tratado no terceiro ponto, abaixo). Os governos, sem exceção, têm forçado as conquistas políticas em torno da autogestão em direção ao mercado e a propriedade privada. A indicação de um resultado mais geral do ciclo é que o confronto tende a se tornar secundário, caso a correlação de forças permaneça inalterada. Faz necessária, novamente, a criatividade na elaboração de repertórios de ação socialmente impactantes e interpretações conjunturais mobilizadoras da ação coletiva.

Terceiro, este trabalho mostra que a interferência da realização de empreendimentos habitacionais na ação política dos movimentos é um ponto que necessita uma avaliação mais profunda. Podemos pensar, em princípio, que a mudança do modo de ação de certos grupos não resulta unicamente do fato de assumirem responsabilidades pela execução de empreendimentos habitacionais. Entendemos que, mesmo na ausência de empreendimentos, existe uma interação constante de representantes de ambos os lados que frequentemente direciona os movimentos à ação cooperativa com a institucionalidade.

Parece-nos que os movimentos estão cada vez mais por dentro das estruturas do governo e o governo cada vez mais por trás das ações de confronto praticadas pelos movimentos. Seus modos de ação estão se misturando e a ideia de institucionalização de alguns grupos dentro dos movimentos (núcleos de operação) só é admissível porque o ideário já é parcialmente aceito antes da efetivação.

O quarto e último ponto, talvez o mais paradoxal, é o entendimento da prática contemporânea da autogestão como um conjunto de repertórios de ação convencional, que opera no limite entre o confronto e a institucionalização, resultado da interação a partir de uma ruptura pública. Isto significa que, ao mesmo tempo em que seu significado é construído sobre quadros interpretativos mobilizadores do confronto, sua operacionalização exige cooperação dos insurgentes com os opositores, o que torna a autogestão politicamente desmobilizadora para os movimentos.

O que fica mais evidente neste contexto é que as categorias que utilizamos perderam o poder de enquadrar os modos de ação das organizações sociais. Nosso trabalho, daqui em diante, parece requerer mais criatividade.

## **7. Referências bibliográficas**

- GUILLERM, Alain & BOURDET, Yvon. *Autogestão: uma visão radical*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- TARROW, Sidney (2009). *O poder em movimento: movimentos sociais e confronto político*. Petrópolis: Vozes, 2009 [1998].
- SECCO, Lincoln. *História do PT*. São Paulo: Atelier Editorial, 2011.