

S  
UFRJ/IEI  
TD146  
030450-6

INSTITUTO DE  
ECONOMIA  
INDUSTRIAL

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 146

A NOÇÃO DE PARTICIPAÇÃO EM POLÍ-  
TICAS PÚBLICAS: PROGRAMAS HABITACIONAIS ALTERNATIVOS

Caio Marcio L.P.da Silveira  
Paulo Magalhães  
Maria Alice E.Magalhães

Dezembro/1987

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



A NOÇÃO DE PARTICIPAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS:  
PROGRAMAS HABITACIONAIS ALTERNATIVOS



43 - 016403

Caio Marcio L.P. da Silveira  
Paulo Magalhães (\*)  
Maria Alice E. Magalhães

Dezembro/1987

(\*) Pesquisadores do IEI/UFRJ.



Este trabalho foi impresso  
com a colaboração da ANPEC  
e o apoio financeiro do PNPE



IEI-UFRJ  
BIBLIOTECA  
Data: 25, 11, 88

N.º Registro:

030450-6

MS 84840

5  
UFRJ/IEI  
TD 146

FICHA BIBLIOGRÁFICA

Silveira, Caio Marcio L.P.da Silveira

A noção de participação em políticas públicas:  
programas habitacionais alternativos / Caio Márcio L.P.da Silveira et al. - Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1987.

39p.; 21 cm (IEI/UFRJ. Texto para Discussão 146)

Bibliografia p.35

1. Habitação - Brasil. 2. Política Habitacional - Brasil. 3. Política Habitacional - Paraíba I. Magalhães, Maria Alice E. II. Magalhães, Paulo. III. Título. IV. Série.

## 1. INTRODUÇÃO

Uma das principais características do período autoritário no Brasil foi a centralização dos processos decisórios. Quando da incipiente discussão acerca da democracia, no final dos anos 70, a noção de participação em políticas públicas emergiu, tanto a nível do aparato estatal quanto através de movimentos sociais, como importante elemento para uma nova interação entre Sociedade e Estado.

Assim, contrapunha-se centralização como argumento autoritário à descentralização como formalização democrática. Descentralização significava, na maior parte dos casos, a introdução de mecanismos de participação popular.

Em nome deste ideário, várias experiências pontuais, ainda nos anos 70, ganharam notoriedade política nacional, como foram os casos das prefeituras de Lajes e Boa Esperança. Em seguida, consolida-se esta tendência, seja a nível da retórica ou da prática, a partir das eleições estaduais de 1982. Vários governos estaduais, como o de Franco Montoro em São Paulo e o de Wilson Braga na Paraíba, pautaram suas gestões tendo a participação como categoria básica e elemento essencial de administração pública.

As experiências internacionais de políticas de descentralização, com forte conteúdo na idéia de participação do usuário, como nos casos da Itália, França e mais recentemente

Espanha, mostraram que estas políticas não produzem resultados políticos uniformes. Pelo contrário, uma ação governamental desta natureza, mesmo no bojo de uma política setorial, produz resultados políticos diversificados.

No entanto, a literatura acadêmica converge na percepção de que existe uma relação unívoca entre estratégias participativas em políticas públicas e procedimentos democráticos.

Gómez de Souza (1986), entre outros autores, já apontou que tal relação não é necessária, principalmente quando a questão da participação se dá a partir da ação do Estado, como parece ser o caso de muitas experiências brasileiras. Segundo a autora, "esta iniciativa é respaldada por uma dupla argumentação que destaca, por um lado, o acréscimo de eficácia obtido através da participação da comunidade e, por outro, seu sentido democratizante. Tem portanto caráter instrumental e normativo, que às vezes se reforçam mutuamente, mas que em outras tantas, conflitam entre si". (Gómez de Souza, 1982:2).

Entretanto, se as estratégias participativas em políticas públicas não significam necessariamente democratização e, por outro lado, sua implementação em ações governamentais produz resultados políticos diversificados, é necessário qualificar os elementos que tornam compreensível a emergência de uma política desta natureza.

Entendemos que, no plano geral, há elementos permanentes que permitem traçar um quadro no qual emergem as estra

tégias participativas em políticas públicas. Trata-se, a grosso modo, de políticas que emergem num quadro de fragmentação do aparato estatal<sup>(1)</sup>. Em verdade, seriam respostas às pressões sociais amplas em direção a um Estado com escassez de recursos para aplicação em políticas sociais, mas com a necessidade histórica de proporcionar estabilidade social. Em outras palavras, as questões de operação dos mecanismos de legitimidade estão no foco do problema.

Assim, só nos parece possível entender a emergência das estratégias participativas em políticas públicas num contexto desta natureza. Entretanto, apenas a análise com forte base empírica pode oferecer os elementos substantivos que informam a operação desta questão. E é nesse ponto que residem os problemas mais complexos das estratégias participativas em políticas públicas. Estas políticas oferecem um locus, uma arena que permite a atuação de determinados atores sociais. A análise específica do comportamento destes atores é que pode proporcionar inteligibilidade à ação. Assim, as estratégias participativas em políticas públicas podem proporcionar uma gama variada de interações políticas que vão desde formas "arcaicas" (clientelismo, populismo) até a negociação democrática na presença de movimentos sociais organizados. Esta nos parece a principal característica das estratégias participativas em políticas públicas.

\* \* \*

O projeto de pesquisa "A Promoção Pública da Habita

ção Popular: os programas alternativos" (2) vem analisando os programas habitacionais que têm na noção de participação do usuário o elemento central para a ação governamental. Este artigo procurará abordar as questões propostas, incorporando uma das experiências de promoção pública da habitação analisadas no bojo do referido projeto. Antes, porém, faremos referência a aspectos do debate acerca do tema, tomando como referência formulações provenientes tanto do meio acadêmico quanto de técnicos ligados ao setor público.

## 2. O DEBATE EM TORNO DOS PROGRAMAS HABITACIONAIS ALTERNATIVOS

A noção de participação do usuário em políticas de habitação popular foi primeiramente concebida por John Turner, para quem o conceito estava vinculado à autonomia da população na condução do processo de autoconstrução da moradia. Na concepção deste autor, a participação seria possível de se realizar nos níveis de planejamento e execução, administração e controle da construção (3).

Quase que imediatamente, as idéias de Turner, principalmente aquelas relativas à questão da participação, foram incorporadas pelas agências internacionais de fomento, especialmente o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. A partir de então, acelerou-se a difusão, sobretudo em países do Terceiro Mundo, da noção de participação dos usuários em políticas de habitação popular, através dos chamados programas não convencionais ou alternativos.

No Brasil, a noção de participação em políticas habitacionais surgiu com os programas não convencionais. Em 1979 foi criado o Programa de Erradicação da Subhabitação (PROMORAR) que definia a recuperação de áreas deterioradas como seu campo de atuação. Pretendia, também, ser flexível o suficiente para comportar diferentes arranjos institucionais e técnicos. Desse modo, utilizou - em múltiplas experiências significativas - a participação do usuário na produção de novas moradias.

Cabe notar, no entanto, que a idéia de participação

no que se refere à política de habitação popular adquiriu maior relevância e consolidou-se a partir de 1984, por ocasião dos debates dos quais resultou a implantação do Programa Nacional de Autoconstrução (P.N.A.). Este Programa apresentava como pressuposto básico a participação do usuário enquanto elemento essencial para a ação governamental.

Quanto ao debate que precedeu a criação do PNA, este foi marcado por duas vertentes: uma no interior da agência governamental responsável por sua implantação, e outra na contravérsia produzida em instituições acadêmicas. Particularmente no que se refere às discussões ocorridas nas instituições públicas, verificou-se uma incorporação de questões colocadas pela literatura existente sobre o tema, bem como uma interpretação do quadro conjuntural a partir do qual se definiram estratégias de intervenção governamental. Destas discussões resultaram documentos-síntese dos quais utilizaremos alguns segmentos que abordam a questão da participação.

Estamos nos referindo especificamente ao Seminário sobre Mutirão: a participação da população na produção de habitações realizado em Recife, de 15 a 18 de janeiro de 1984, e às elaborações do Grupo de Trabalho da Autoconstrução, que se constituiu de fevereiro a abril de 1984, quando foi produzido seu documento final. Estes dois textos possuem uma vinculação bastante estreita, uma vez que as conclusões do Seminário conformaram um núcleo de idéias que seria retomado e desenvolvido pelo Grupo de Trabalho (do qual fazia parte a maioria dos membros da Comissão Coordenadora do Seminário).

O Seminário sobre Mutirão teve o objetivo de "avaliar alguns programas de mutirão desenvolvidos no país e discutir temas relativos à participação da comunidade na produção de habitações" (Seminário sobre Mutirão 1984:2). Nesse sentido, seus trabalhos tiveram como referência a análise de experiências de mutirão desenvolvidas no âmbito do PROMORAR (em João Pessoa, Curitiba, Camaçari e Bauru).

É necessário observar, por fim, que tanto os documentos que criaram e normatizaram o PNA, como o debate acadêmico e aquele realizado nas instituições governamentais são recuperados aqui apenas nos aspectos referentes à participação do usuário enquanto mão-de-obra para executar a construção das casas e à participação enquanto planejamento e controle dos projetos habitacionais.

No que diz respeito à participação da população no plano de execução da produção da habitação, o que se destaca é a questão do custo social que envolve as políticas não convencionais de habitação popular.

Segundo alguns autores, a promoção oficial da autoconstrução representaria um estímulo a um processo que não se faz sem custos sociais muito elevados (referentes à extensão da jornada de trabalho, à redução dos níveis de consumo e à produção de subhabitações).

Quanto ao último tema citado acima, cabe destacar, a nível da literatura nacional, alguns artigos de Azevedo

(1981,1984) nos quais se coloca a possibilidade dos programas não convencionais servirem para legitimar a situação de "cidadãos de segunda categoria" que caracteriza a população de baixa renda. Este risco estaria contido na adoção, por técnicas governamentais e agências internacionais, da idéia dos chamados "padrões apropriados" ou "padrões simplificados" para a produção da habitação das populações pobres do Terceiro Mundo. Implícita nestas expressões estaria a consideração de que é "não só permitida, mas lícita e desejável a utilização de equipamentos ou materiais de baixa qualidade assim como o uso do trabalho não pago", o que significaria a tentativa de oficialização de "um tratamento discriminatório em relação às classes de baixa renda" (Azevedo, 1984: 2), o que tornaria ainda mais grave a situação do ponto de vista da equidade social (cf. Azevedo, 1981:1).

A propósito, cabe observar que o próprio Azevedo, a despeito das advertências acima referidas, procura distanciar-se da postura dos "mais ferrenhos críticos dos programas de autoconstrução", para os quais os programas promovidos pelo Estado reproduzem os vícios e não as virtudes dos processos espontâneos. Segundo suas palavras, "as evidências empíricas vão em direção a uma hipótese inversa que privilegiaria as iniciativas estatais vis-à-vis aos loteamentos clandestinos e favelas" (Azevedo, 1981:38). Esta observação apóia-se em parte na análise de programas de mutirão desenvolvidos no âmbito do PROMORAR, onde se perceberia "uma melhoria das condições de saneamento, acesso a equipamentos coletivos e da residência, stricto sensu, entre a população beneficiada por estes programas alternativos de habitação popular" (Azevedo 1984:4).

Tal avaliação revela um distanciamento face à perspectiva caracterizada como "essencialmente doutrinária", que nega globalmente qualquer validade aos programas não convencionais (cf. Azevedo, 1981:43). Na visão defendida por Azevedo (1981:41), a "autoconstrução é remédio de uso limitado que se em determinadas circunstâncias deve ser descartado, em outras pode cumprir papel não desprezível na melhoria das condições habitacionais das classes de baixa renda dos países subdesenvolvidos".

As posições expressas por Azevedo podem ser vistas no interior de um processo mais amplo de recuperação, ao menos parcial, das práticas autoconstrutivas desenvolvidas pelas classes populares, colocando-se a possibilidade de absorção de seus "aspectos positivos" na esfera da atuação governamental. Bouduk (1986) salienta o fato de que, a partir dos anos 80, o poder público, bem como diversos políticos, técnicos e intelectuais - "parte significativa destes identificados com posições progressistas" - têm defendido a idéia de se impulsionar programas públicos alternativos de produção habitacional. Afastam-se, assim, dos paradigmas prevalentes no fim da década de 70, que levaram a sublinhar quase exclusivamente os efeitos perversos dos procedimentos autoconstrutivos no que se refere à dilapidação da força de trabalho e ao rebaixamento de seu custo monetário.

O documento produzido pelo Grupo de Trabalho da Autoconstrução desenvolve claramente a discussão em torno do custo social de uma política habitacional centrada na participa-

ção do usuário, comparando os processos informais com a promoção pública da autoconstrução. Sustenta-se ali que não ca-beria ao poder público reforçar os aspectos negativos que ca-racterizam as práticas populares tradicionais: a extensão in-controlada da jornada de trabalho; a utilização pelas famíli-as da "poupança forçada", através da redução do consumo bási-co, para a compra de materiais; a produção de habitações sem acabamento e pouco resistentes, etc. Portanto, "o Estado de-ve evitar que a extensão de projetos de autoconstrução a fai-xas mais numerosas contribua para eternizar a situação de ex-trema penúria em que vivem (os pobres urbanos)" (Grupo de Trabalho da Autoconstrução, 1984:17).

Particularmente quanto à qualidade das habitações produzidas, argumenta-se (no documento do Seminário) que os recursos técnicos, financeiros e organizacionais deriva-dos da ação governamental permitiriam uma melhoria significa-tiva face aos padrões existentes. A responsabilidade assumi-da pelo poder público quanto à implantação de uma infra-estru-tura mínima é também salientada como um fator indispensável para propiciar "níveis razoáveis de qualidade de vida", re-ducendo em custo social menor do que nos procedimentos auto-constructivos de uso corrente.

Portanto, as idéias expostas nos documentos do Semi-nário e do Grupo de Trabalho visam responder às críticas an-teriormente destacadas, a partir do argumento de que a promo-ção oficial da autoconstrução permitiria tanto um menor sacrifício das populações quanto a produção de edificações dentro de

"padrões mínimos" de qualidade, sem as deficiências apontadas nas moradias construídas a partir do "processo informal".

No entanto, é nas Diretrizes do P.N.A. que se torna evidente o entendimento do Programa com relação à participação do usuário no trabalho de execução da construção da habitação. Neste documento salienta-se que a população participante deve se dispor a "aportar sua mão-de-obra para a execução total ou parcial das unidades habitacionais". Esta seria a principal característica de um projeto de autoconstrução.

O apoio governamental emergeria para "imprimir racionalidade a esse processo, permitindo regularidade no ritmo da obra, adotando normas técnicas para a aprovação dos projetos e atendendo à legislação urbana" (Diretrizes do PNA 1984:4).

Desse modo, a questão do custo social, embutida e, ao mesmo tempo, derivada da participação no aspecto relativo ao aporte de mão-de-obra para executar a construção das habita-ções seria solucionada, segundo o PNA, através da ação públi-ca voltada para a normatização técnica e o controle de qualidade nos procedimentos de autoconstrução. Ou seja, o elevado cus-to social observado nos "processos informais" de autoconstru-ção seria minimizado com a adoção de uma "racionalidade téc-nica" ditada pelo poder público.

Com relação à participação enquanto planejamento e gestão do processo de produção da moradia, o aspecto enfatiza-do é o da autonomia da população usuária.



No âmbito da literatura acadêmica, Bouduk defende a oportunidade de revisitar o tema da autoconstrução buscando entender o significado que esta prática tem para as classes populares e compreender porque os movimentos organizados têm enfaticamente defendido sua adoção em programas públicos de habitação" (1986: 2). O foco deste autor recai no aspecto da autonomia, que localiza no fato dos moradores/produtores controlarem e administrarem o processo de produção de suas moradias. Neste sentido, tratar-se-ia de um "auto-emprego" (mais do que simplesmente "autoconstrução"), no qual o "poder de decisão do morador sobre como utilizar da melhor maneira os recursos disponíveis permite que se alcance um grau de satisfação que nunca seria possível chegar no caso de uma construção de mercado" (Bouduk, 1986:4).

A compatibilização entre a intervenção pública e o princípio da "participação autônoma" das populações aparece como um problema central na discussão em torno dos programas de autoconstrução. Para Bouduk (1986), que acentua a possibilidade da organização e gestão popular, na produção habitacional, deveriam ser definidos limites para a atuação governamental, evitando-se o risco da sujeição das populações a uma disciplina de trabalho imposta de fora. Nos documentos que precedem a criação do PNA, procura-se tratar este tipo de questão através do recurso à idéia de descentralização ou, mais precisamente, municipalização dos programas.

Toma-se como premissa a existência de uma consonância entre os governos dos municípios e as expectativas dos

moradores: "no nível municipal de decisão se expressam as necessidades e aspirações populares" (Seminário sobre Mutirão, 1984:16); "o governo municipal conhece amplamente as necessidades locais da população, identifica os problemas dos mais pobres e coopera sistematicamente na busca de soluções para tal situação" (Grupo de Trabalho da Autoconstrução, 1984:10). Ao contrário da suposição de que os poderes públicos, mesmo municipais, poderiam se sobrepor às populações, sustenta-se que as prefeituras, ao atuar enquanto agentes promotores, seriam capazes tanto de estimular a comunidade local a se organizar e discutir seus problemas de moradia quanto de apoiar as populações já organizadas no sentido de que assumam a direção dos projetos de autoconstrução.

Voltando à área acadêmica, segundo Bolaffi (1985) a participação no contexto dos programas de autoconstrução não é senão um mito ou ilusão, pois ao invés de caracterizar um processo democrático mais amplo, é tratada de forma particularista e deformada: "a participação da população que na democracia (...) deveria dar-se por meio da universalização do acesso à informação e a consequente capacidade de participação política é assim reificada e transferida para o âmbito limitado do instrumental imediato" (Bolaffi, 1985:6). Salienta ainda que o ideário participativo aparece como forma de obscurecer o procedimento de devolução à população de problemas que deveriam ser de responsabilidade do Estado, como a provisão da habitação para as populações pobres. Considera, portanto, que a generalização de tais fórmulas representa so

bretudo um processo de mistificação ideológica que mantém a exclusão da população no que tange a problemas mais gerais e abrangentes. Na sua visão, "uma participação verdadeira e autêntica da população passa antes pela educação e pelas comunicações de massa do que pelos mutirões" (Bolaffi, 1985:11).

Quanto aos aspectos político-ideológicos envolvidos na implantação dos programas habitacionais não convencionais, com ênfase na questão da cooptação ou manipulação dos pobres urbanos pelo Estado, cabe destacar, no âmbito da literatura nacional, as posições de Azevedo (1981, 1985). Segundo este autor, embora haja um forte sentido simbólico e ideológico nos programas alternativos (de busca de uma "resposta política" que legitime a atuação estatal perante as classes de baixa renda), deve-se evitar a avaliação excessivamente rígida e simplista de que a participação das organizações populares em programas alternativos governamentais significaria convertê-las em apêndice do Estado ou reprodutoras de ideologias reformistas (trata-se aqui de uma crítica aos trabalhos de Pradilla (1976). Para Azevedo, "este afã purista de não se 'contaminar' tem como corolário, muitas vezes, o enfraquecimento dos movimentos populares e a perda de oportunidade de acesso a recursos importantes para a melhoria da qualidade de vida das populações pobres" (1981:3).

A abordagem do princípio da participação, com destaques no aspecto de autonomia das populações, aparece como uma preocupação central quando da definição das primeiras "diretrizes gerais" de uma política no campo de autoconstrução, co

mo se depreende dos seguintes trechos do Seminário:

"Nos programas de autoconstrução, as Agências Governamentais devem estimular as comunidades a discutir seus próprios problemas e a criar organizações autônomas capazes, não só de servir como interlocutores nas negociações entre as entidades públicas e privadas e a população envolvida, mas também de gerenciar os projetos de seu interesse".

"A participação da população em todas as decisões relativas aos projetos de autoconstrução é um fator indispensável ao sucesso dos empreendimentos".

"A falta de participação da população nos projetos de autoconstrução não deve ser mascarada pela utilização da força de trabalho da comunidade em projetos previamente definidos e impostos ao Grupo" (Seminário sobre Mutirão, 1984:5).

No item definido como "recomendações gerais" é também este o primeiro aspecto assinalado: "Promover a participação efetiva da comunidade em todas as etapas do processo de autoconstrução, desde o levantamento de informações básicas, passando pela participação na definição dos projetos, tanto de urbanismo como de edificação, na definição dos regulamentos dos trabalhos coletivos, até a administração do conjunto construído" (Seminário sobre Mutirão, 1984:7).

Na mesma linha de preocupação, o documento final do Grupo de Trabalho da Autoconstrução salienta que a comunidade

de considerada como uma organização que se habilita a construir, deverá assumir "o papel de direção do empreendimento habitacional" (1984:11). O fato da população ter que aportar sua mão-de-obra para execução parcial ou total da obra é considerado como sendo apenas um elemento, não o essencial, da idéia de participação. Nos diferentes tipos de autoconstrução ("ajuda-mútua", "auto-ajuda" ou "sistema misto"), "o fundamental é a decisão que a comunidade toma para desenvolver o projeto. Isto não pode e não deve ser imposto pelos técnicos ou pelas instituições participantes, sob pena de reduzir a autonomia e participação dos interessados e, consequentemente, diminuir o interesse na execução da obra" (Grupo de Trabalho da Autoconstrução, 1984:13).

No que se refere ao Programa Nacional de Autoconstrução, produto do debate aqui registrado, também se afirma, no documento Diretrizes do PNA, que o planejador do empreendimento deverá, necessariamente, envolver a população beneficiária na discussão da montagem do projeto e na definição das condições de sua colaboração e aporte de mão-de-obra.

Pode-se dizer que, nos documentos do Seminário sobre Mutirão e do Grupo de Trabalho de Autoconstrução, busca-se responder ou antecipar a eventuais críticas no que tange ao controle ou manipulação exercido pelas instâncias governamentais sobre as organizações populares. Evidencia-se, naqueles documentos, uma forte preocupação em caracterizar a abrangência da participação das populações carentes nos programas não convencionais para além de uma definição puramente instrumental ou

técnica. A necessidade de não atrelamento dessas populações aos órgãos do poder público é colocada como um aspecto fundamental, uma vez que a ênfase do discurso recai sobre a questão da autonomia das organizações populares e a importância da gestação de canais próprios de expressão de suas reivindicações.

No entanto, merece destaque o fato de que nas Diretrizes do PNA é enfatizado o papel expressivo das agências estatais na condução do processo, redefinindo a noção de autonomia que passa a ser mais fortemente mediada pela idéia de racionalidade. Nesse sentido, não se impõem limites à ação governamental, verificando-se um enfraquecimento da idéia da autonomia das populações usuárias do PNA.



### 3. O PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO EM UMA EXPERIÊNCIA DE GESTÃO PÚBLICA: O GOVERNO WILSON BRAGA, NA PARAÍBA (1983 - 1987)

Abordaremos, aqui, o modo como a questão da participação, via programas não convencionais de habitação popular, traduziu-se em práticas políticas numa experiência determinada: o Governo Wilson Braga, na Paraíba. Trata-se de uma experiência bastante significativa pois, dentre os governos estaduais eleitos em 1982, foi certamente um dos mais fortemente marcados pelo ideário participativo, especialmente no âmbito da política habitacional para populações de baixa renda.

O segmento inicial desse item trata das linhas gerais adotadas pelo Governo em questão, a partir da identificação de alguns aspectos do cenário político e habitacional que lhe antecede, com ênfase nas relações entre movimentos sociais urbanos e ação governamental.

A seguir, apresentamos uma análise sucinta do projeto habitacional mais intensamente divulgado, dentre os inúmeros implementados na gestão Braga: o Projeto Mutirão - Bayeux.

#### 3.1 - Aspectos gerais: antecedentes, a relação movimentos sociais urbanos / ação governamental e a orientação adotada pelo Governo Braga

O Aglomerado de João Pessoa abrange, além da capital, os municípios de Bayeux, Cabedelo, Santa Rita e Conde. Com uma população atualmente superior a 500.000 habitantes, seu crescimento foi constante nas últimas duas décadas. Neste processo, pode-se notar que, se até meados dos anos 60, a população de mais baixa renda ainda encontrava lugar no interior e nas franjas da malha urbana, a expansão populacional verificada a partir de então acompanhou-se do deslocamento destas camadas sociais para os bairros mais carentes dos municípios componentes do aglomerado.

A construção de conjuntos habitacionais, via BNH, constituiu-se, a partir do final da década de 60, como um elemento decisivo neste processo. Conforme estudos desenvolvidos por pesquisadores da Universidade Federal da Paraíba (UFPA), a intervenção do BNH "acelerou o processo de seletividade do uso do espaço urbano e funcionou como uma espécie de ponta de lança para a expansão da cidade", de modo que João Pessoa passou a "perder bruscamente as características de uma cidade marcada por

uma ocupação do solo de caráter 'mesclado', onde na mesma área ou em áreas próximas conviviam habitantes com níveis bem distintos de renda" (vários autores, 1987 : 35).

Esta dinâmica sofreu considerável intensificação na virada da última década, durante o primeiro Governo Burity (1979 - 1983), no qual acelerou-se a construção de conjuntos habitacionais de tipo convencional. Por outro lado, no bojo do processo geral de democratização, verificava-se já na Grande João Pessoa a presença expressiva de grupos populares demandando por bens e serviços coletivos urbanos. Tal fenômeno assinalava uma diferença significativa em relação aos períodos anteriores, nos quais os movimentos sociais eram de caráter essencialmente assistencial ou promocional, e não reivindicatório.

No final dos anos 70, portanto, o Governo Burity já encontra um movimento social minimamente estruturado e dinâmico, com a criação de associações de moradores e movimentos de bairro organizados. Os objetivos de tais movimentos voltavam-se primordialmente para os interesses de cada localidade, seja a nível de moradia ou de infra-estrutura. Tratava-se de movimentos estruturados de forma relativamente autônoma frente ao poder público, nos quais destacava-se ainda a presença da Igreja Católica como um ator importante na organização das práticas políticas ali efetivadas. Ressalte-se, finalmente, que o governo estadual tendia sistematicamente a não interagir com esses movimentos, deixando de acolher suas demandas e efetivando uma ação repressiva, dentro da "filosofia" explicitada de "não governar sob pressão".

Nesta etapa do desenvolvimento do associativismo urbano na Grande João Pessoa, ocorre a eleição direta para Governador do Estado, a partir da qual viriam a redefinir-se as relações dos movimentos sociais com a esfera governamental. O Governador eleito (Wilson Braga) elaborou uma política de intervenção na malha urbana que prioriza os bairros populares, as favelas e os loteamentos clandestinos. Com o lema "o social como prioridade", elege como interlocutores privilegiados as entidades representativas organizadas e aquelas que já possuíam uma estrutura formal sem ter contudo uma atuação visível.

Esta gestão viria a ter como marca característica a estadualização dos programas sociais do governo federal, com o estímulo a práticas "participativas" e o incremento do associativismo. No Plano de Ação do Governo é sugerida a necessidade de participação popular dentro de um sentimento de co-responsabilidade com o Estado em suas diversas frentes de

trabalho, entre as quais ganha relevo a área de habitação popular.

Para efetivação destas políticas foi criada a Fundação Social do Trabalho (FUNSAT). Este órgão, ligado diretamente ao Gabinete do Governador, possuía uma situação extremamente particular na malha institucional, na medida em que, por ser a agência que operava as principais políticas desenvolvidas pelo Governo Estadual, possuía um papel superior ao das Secretarias de Governo. Na qualidade de órgão formulador e implementador das políticas sociais no Estado, a FUNSAT veio a atribuir particular relevância às práticas de "incentivo ao espírito associativo". Esta orientação traduzia-se primordialmente na criação e reconstrução de associações de moradores, vistas enquanto espaço fundamental para viabilizar o "planejamento participativo".

Segundo a vice-presidente da FUNSAT, a incorporação da ideia de planejamento participativo significava que:

- " - a participação comunitária deve sair do limite de pequenos problemas que atingem a comunidade de forma estanque e individualista, para se consolidar nas áreas de poder, influenciando necessariamente nas decisões que lhes dizem respeito.
- os problemas da comunidade não devem ser resolvidos nos gabinetes mas com a própria comunidade" (Revista da FUNSAT, 1983, nº 1).

Os programas de trabalho desenvolvidos pela FUNSAT alcançaram larga repercussão, inclusive em setores do poder público, fora do Estado da Paraíba. No próprio estado, verificou-se uma ampla difusão da linha de trabalho adotada, também através da ocupação intensiva de veículos de comunicação de massa. Sua tônica era a ideia de "promoção humana", entendida enquanto busca de melhoria das condições de vida das populações carentes através de métodos participativos. Conforme o editorial da Revista da FUNSAT (1983, nº 2), importante órgão de divulgação de suas atividades, tratava-se de "não desqualificar o saber dos comunitários, pois ninguém mais do que eles estão qualificados para expressar suas verdadeiras necessidades". Salientava-se, por outro lado, que "não é fácil promover a participação, principalmente em comunidades nas quais a população já foi usada indevidamente, com pesquisas ou trabalho de ativistas, sem nenhum retorno satisfatório para a comunidade".

Tendo as entidades de representação popular como interlocutores privilegiados, a FUNSAT influenciou de maneira significativa no movimento social.

A expressividade numérica, por si só, já sinaliza para o papel desempenhado pela FUNSAT: em 1982, existiam 50 Associações de Moradores e, em 1986, ao final do Governo Braga, contavam-se 300 associações. Também foi criada, por iniciativa e ação da FUNSAT, a Federação das Favelas da Paraíba (FEFAP) e a Federação Paraibana das Associações Comunitárias (FEPAG), sendo ainda reativada a União Pessoaense de Associações Comunitárias (UPAC).

Implementou-se, portanto, uma política de fomento à representação popular, dentro do modelo proposto pela FUNSAT, que definia normas para a legalização jurídica e formal das associações. Neste processo, criou-se uma forte tendência de que os representantes das localidades atuassem como mediadores entre estas e o governo, cumprindo, ao mesmo tempo, o papel de representantes do governo nos bairros populares. Tal tendência acentuou-se a partir do surgimento dos "líderes comunitários profissionais", isto é, moradores das localidades (geralmente os presidentes das Associações de Moradores) que eram empregados na administração pública e colocados "à disposição" do movimento comunitário.

O tipo de relação estabelecido entre a FUNSAT e os movimentos sociais parece ter marcado de forma saliente a implantação dos programas habitacionais para as camadas populares, durante o Governo Braga. Ao invés da construção de grandes conjuntos habitacionais padronizados, dentro dos moldes convencionais, a orientação adotada enfatizou os chamados projetos alternativos que, a despeito de sua heterogeneidade, envolviam sempre alguma forma de participação dos usuários.

Foram implantados, portanto, inúmeros projetos não convencionais de habitação popular, especialmente na periferia de João Pessoa e nos núcleos de Bayeux, Cabedelo e Santa Rita. Tratava-se de uma multiplicidade de empreendimentos de pequeno porte porém de grande visibilidade, que vieram a tornar-se marca característica na paisagem da Grande João Pessoa.

A seguir faremos menção a um destes empreendimentos, o Mutirão-Bayeux, que por fatores a serem explicitados, destacou-se como um dos projetos mais significativos no interior da política habitacional implantada pelo Governo Braga.

### 3.2. - Um caso expressivo: o Projeto Mutirão-Bayeux

O Mutirão-Bayeux caracterizou-se como o primeiro projeto em habitação popular implementado a partir da criação, em março de 1983, da Fundação Social do Trabalho (FUNSAT). Tendo início naquele mesmo ano, o projeto em questão é, portanto, anterior ao surgimento do Programa Nacional de Autoconstrução, para cuja formulação, inclusive, serviu explicitamente de referência, conforme documentos técnicos do então BNH, além de declarações públicas de seu Presidente e do Ministro do Interior(4).

No âmbito estadual, tratou-se ainda do projeto mais intensamente divulgado, dentre as inúmeras experiências não convencionais de habitação popular implantadas naquela gestão. Sua intensa veiculação e, ao menos a nível do Nordeste, seu caráter precursor, por si só permitem considerar o caso do Mutirão-Bayeux como particularmente expressivo no interior do quadro da promoção pública da autoconstrução habitacional.

\* \* \*

Para implantação do projeto habitacional em questão foi destinada área de 83 hectares, de propriedade do Governo do Estado, localizada no município de Bayeux, distante 25 km da Capital.

Confirmando promessa da campanha eleitoral no ano anterior, o Governo Estadual anunciou publicamente, em abril de 1983, a disposição de desenvolver naquele terreno um programa habitacional para populações de baixa renda (especialmente inquilinos de favelas). A partir de então, associações de moradores de algumas favelas do município, juntamente com o Centro de Defesa dos Direitos Humanos (organismo ligado à Igreja Católica), organizaram a ocupação da área, reivindicando sua fixação no local. Em curto tempo, foi promovido um acordo segundo o qual os ocupantes aceitariam se retirar da área, por um prazo limitado, com a garantia pelo poder público de que seriam ali assentados.

Embora o curso das negociações desencadeadas a partir daquele momento com a FUNSAT tenha sido marcado pelo controle progressivo deste órgão, é importante realçar uma característica na definição da população beneficiária: esta definição surge a partir de um processo conflitivo aberto, no qual a ação organizada à revelia dos agentes governamentais teve suficiente capacidade de pressão para influir na determinação de quem seriam os ocupantes da gleba disponível.

Este fato é indicativo da existência, em alguma medida, de uma permeabilidade do poder público face à este tipo de ação reivindicatória, o que evidencia uma diferença nítida em relação aos procedimentos sistematicamente adotados no governo anterior.

Todavia, para além da participação da população usuária enquanto força de pressão política, na origem do projeto em questão, trata-se de apontar para o modo como evoluiu, na montagem do empreendimento, o processo de intercâmbio entre a clientela e o poder público. Em especial, cabe indicar como se traduziu concretamente a orientação governamental de aplicar o princípio do planejamento participativo, a partir do exemplo do Projeto Bayeux. Neste sentido, salientamos aqui alguns aspectos da dinâmica decisória que permeou a implementação do projeto, bem como alguns traços das formas de organização que foram geradas para seu encaminhamento.

Uma vez instaurado o processo de interlocução entre a população alvo e a agência governamental, a questão básica colocada era a ordenação do processo de loteamento, ocupação e edificação de moradias no terreno. Apesar da resistência demonstrada pelas associações locais a uma intervenção mais direta da burocracia pública (5), impôs-se a proposta da FUNSAT: construção de habitações através de um "mutirão gerenciado", após o cadastramento e seleção organizados por aquele órgão.

Definiram-se, a partir daí, os termos gerais do Projeto Mutirão-Bayeux, cuja primeira etapa, que logo viria a ser objeto de dois contratos com o então BNH (através do PROMORAR), previa a edificação em 12 meses de 765 moradias, em regime de mutirão, além de 10 equipamentos comunitários e toda a infra-estrutura urbana, via empresas públicas contratadas.

As diversas definições preliminares do projeto passaram a ser rigorosamente centralizadas pela FUNSAT, na qualidade de agente promotor do empreendimento. Para a implantação e coordenação da construção, foi

triturada uma gerência do Projeto Mutirão-Bayeux, ligada diretamente à Presidência daquele órgão, subdividida em Gerência de Engenharia, responsável pelos aspectos físico-urbanísticos, e Gerência Social, encarregada do cadastramento, seleção e organização dos moradores ao longo do processo.

Como característica marcante da intervenção do agente promotor, salienta-se a busca de criação de novos mecanismos de representação dos grupos populacionais envolvidos. Com efeito, isto levou à redefinição do quadro existente quando da ação organizada de ocupação da área, antes da formulação detalhada do projeto. Tal redefinição se fez sentir já no momento de cadastramento e seleção, não tanto na definição dos critérios, mas na gestão do processo, da qual foi imediatamente excluído o Centro de Defesa dos Direitos Humanos, de modo a viabilizar sua centralização pela entidade governamental.

Cabe também destacar o fato de que foram desde o início previstas, no projeto elaborado pela FUNSAT, modalidades de organização dos moradores. Estas incluíam, para a fase preliminar, a formação de "grupos de vizinhança" e, posteriormente, "assistência à implantação e dinamização de associações comunitárias, assessoramento à institucionalização de associações e incentivo à formação de lideranças" (FUNSAT, 1983).

Criou-se, portanto, um formato organizacional que possibilitasse a integração da clientela, em algum grau, nas definições envolvidas no início e no decorrer da implementação do projeto, sem com isso por em questão o papel central exercido pela agência governamental.

No tocante, por exemplo, ao desenho urbanístico e arquitetônico, foi desenvolvida uma sistemática de discussões com os futuros moradores, de maneira que estes exercessem influência sobre alguns aspectos relativos às características das moradias, das unidades sanitárias, etc. Todavia, as definições básicas cabiam essencialmente à gerência de Engenharia, não apenas quanto a especificações técnicas, mas também no que se refere a traços mais gerais da utilização do espaço disponível.

Dentre as atribuições da Gerência de Engenharia, possivelmente a mais expressiva (dentro da temática deste artigo) tenha sido a organização do processo de construção, a partir da linha qualificada pelo agente promotor como "filosofia de gerenciamento ordenado da força de trabalho" (FUNSAT, 1983). Dentro desse princípio, foi montada uma estrutura organizacional que garantisse a planificação, controle e fiscalização do processo construtivo. Buscava-se, assim, criar condições para

uma interferência intensa e contínua da agência governamental no curso da edificação das unidades habitacionais.

Pode-se observar que o agente promotor criou um aparato gerencial que permitia uma forte intervenção no processo construtivo, reservando a si tanto o controle dos materiais, ferramentas, etc., quanto a organização dos tempos e métodos de trabalho (a equipe de engenharia responsável definiu inclusive o número de horas de trabalho a serem cumpridas por cada família, ao cabo das quais seria assegurado seu direito à unidade construída).

A proposta do "mutirão gerenciado", tal como definida, trazia consigo um interessante elemento de contradição: para que a participação da clientela enquanto mão-de-obra fosse viabilizada, supunha-se a necessidade de efetuar, na organização do trabalho, uma rígida clivagem entre concepção e execução, ou seja, reduzir ao mínimo a participação da clientela na gestão do processo construtivo, reservada exclusivamente à agência governamental.

O desdobramento das obras, ao longo da experiência de Bayeux, viria demonstrar a inviabilidade de sua finalização nos moldes concebidos pelo agente promotor. O ponto crítico central residiu no esgotamento das horas de trabalho previamente definidas, sem que quase metade das unidades habitacionais estivessem construídas.

Dado este impasse e a recusa dos mutirantes em aumentar as horas de trabalho estabelecidas, foi necessário recorrer à remuneração da mão-de-obra e, principalmente, à contratação, via empresas construtoras, de trabalhadores qualificados. Desta maneira, foi possível chegar ao término das obras cerca de 30 meses após seu início (diante de uma previsão inicial de 12).

A título de consideração inicial (já que questões mais gerais serão tratadas no próximo item), pode-se dizer que as características assumidas por esta experiência viriam evidenciar a fragilidade da planificação rigorosa das tarefas e respectivos tempos, dadas as particularidades de um processo daquela natureza. Ou seja: a detalhada esquemática prévia do ritmo da construção não levou em conta a especificidade da relação planejamento-execução decorrente das características dos agentes sociais ali envolvidos. Mostrou-se, assim, inadequada a tentativa de transpor para aquele cenário um canteiro de obras típico, tal como organizado por uma empresa privada com trabalhadores contratados.

Isto não significa, por outro lado, que os problemas surgidos derivam sem apenas de determinadas escolhas técnicas e organizacionais. Cabe considerar que a mobilização da população para um trabalho coletivo organizado pelo agente promotor foi desde o início uma questão polêmica, já que esta não era a proposta originalmente encaminhada pela clientela. Embora a participação dos usuários na construção (e, especificamente, a forma mútua) não tenha sido puramente imposta, mas aprovada após sucessivas reuniões promovidas pela FUNSAT com a população, a fragilidade da adesão desta aos padrões de trabalho definidos mostrou-se a posteriori bastante nítida.

\* \* \*

A partir desta breve descrição do histórico do Projeto Bayeux, buscaremos levantar algumas questões relativas ao debate sobre os programas participativos de habitação popular. Trataremos, essencialmente, das variações no significado da noção de participação, nesses contextos, bem como de aspectos políticos mais amplos que estão ali envolvidos. Naturalmente, a experiência do Governo Braga na Paraíba possui particularidades que a tornam única. Todavia, supomos que dali podem ser extraídos alguns subsídios para o tema geral que vem sendo tratado neste artigo.

#### 4. A EXPERIÊNCIA EXAMINADA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O DEBATE

Tomando-se como referência a produção acadêmica e as formulações internas à rede pública, no âmbito nacional, a temática da participação aparece como um dos eixos básicos da controvérsia acerca da promoção governamental da autoconstrução. O exame de um caso típico, no interior de um governo marcado por estratégias participativas de administração, pode contribuir, ao nosso ver, para o tratamento de aspectos deste debate, sem prejuízo das singularidades da experiência examinada.

A questão da participação da clientela em políticas públicas assume uma conotação particular, no caso dos programas de autoconstrução: nestes estão envolvidas tanto a esfera do trabalho quanto a esfera decisória, esta última ligada ao planejamento e gestão das políticas implementadas. De um lado, isto significa que o resultado-produto da iniciativa governamental só pode

ser atingido mediante a incorporação da mão-de-obra do usuário; de outro lado, aponta-se para um escopo mais amplo da noção de participação, de modo que as camadas populares tornem-se não somente alvo mas também sujeito destas políticas.

A distinção entre a simples participação física na execução de tarefas e uma participação mais abrangente no gerenciamento dos programas governamentais constitui uma tônica tanto da literatura acadêmica quanto da argumentação de técnicos ligados ao poder público. Verifica-se ainda que estes últimos, ao enfatizar o "papel de direção" a ser assumido pelas comunidades<sup>(6)</sup>, procuram incorporar aspectos normativos fortemente enfocados por parte da literatura referida, onde a noção de autonomia ocupa um lugar central.

Diante deste quadro, interessa-nos apontar para alguns aspectos suscitados por experiências de promoção governamental da autoconstrução, como a do Projeto Bayeux. Supomos que ali podem ser encontrados elementos que estimulam a pensar não apenas na distinção entre os dois níveis de participação citados, mas também nas suas implicações recíprocas.

Em primeiro lugar, trata-se de sublinhar o fato de que a participação dos usuários enquanto mão-de-obra liga-se imediatamente às características da organização do trabalho, no que tange à definição dos procedimentos adotados, dos respectivos tempos e métodos, da divisão de tarefas, etc. É indissociável, portanto, do contexto geral da gestão do processo construtivo e das relações que ali se configuram entre os diversos agentes envolvidos. Relações que, além de imperativos técnicos, envolvem questões de poder, isto é, tomadas de decisão, processos avaliativos, mecanismos de controle e subordinação, etc.

Em segundo lugar, cabe chamar atenção para um aspecto sumamente relevante: as relações sociais contidas na organização do trabalho, em projetos dessa natureza, são produzidas em contextos qualitativamente diferentes dos que caracterizam uma empresa construtora ou qualquer instituição voltada para atividades produtivas. A constituição dos usuários enquanto trabalhadores não é algo já dado, intrínseco à natureza das relações entre as partes envolvidas. Ao contrário, é decorrência do processo de intercâmbio com a institucionalidade pública, uma vez que a utilização da força de trabalho da clientela aparece como uma das formas de provisão habitacional, entre outras tantas potencialmente disponíveis no meio social.

Deste modo, o andamento do processo construtivo, nestas experiências, não deve ser visto independentemente dos termos com que se estabelece o acordo quanto ao aporte de mão-de-obra pelos usuários. A partir desta colocação,



qualquer tentativa de avaliar a "eficácia" do processo de trabalho nestes programas parece girar no vazio, quando se desconsidera o quadro mais amplo no qual a participação no trabalho se articula com a participação global nos rumos dos empreendimentos e, em última instância, ambas se subordinam à dinâmica da negociação entre o poder público e os usuários.

A ênfase nesta dinâmica mais abrangente representa, por outro lado, um distanciamento face a um dos núcleos do debate relativo à promoção pública da autoconstrução. Referimo-nos aos diagnósticos construídos a partir de relações do tipo custo-benefício, nos quais, no enfoque crítico, são acentuados os "custos sociais" decorrentes destas práticas (especialmente o consumo incontrolado da força de trabalho da clientela) e, na argumentação dos agentes governamentais, enfatiza-se o elemento de "racionalidade" e "economia de esforços" que seria introduzido com a ação estatal.

Segundo nossa abordagem, mostra-se relevante sobretudo pensar, para além da relação custo-benefício, como o tema da participação da clientela na execução das obras entre como item da pauta de negociações que se desenha na implementação de tais políticas. Importa, então, analisar como, em que medida e com quais limites o consumo da força de trabalho dos usuários é uma questão negociável, na concretização destes programas.

A este respeito, deve-se apontar para o fato de que o poder público, ao incorporar a noção de autoconstrução nas suas políticas, postula a participação física da clientela na produção como característica inerente aos projetos habitacionais propostos. Na medida em que se constitui como um pré-requisito para o investimento governamental, a ideia do aporte de mão-de-obra tende a ter seu espaço de negociação circunscrito às condições em que será concretizada (isto é, tematiza-se no máximo a gestão do processo construtivo, e não a participação no trabalho enquanto tal).

A despeito desta consideração, é interessante observar que casos como o do Projeto Bayeux ilustram que a participação da população alvo no processo construtivo, mesmo não sendo explicitamente negociável, tampouco mostra-se imune a indeterminações no seu transcurso efetivo, podendo envolver resistências, evasões, redefinições, enfim, formas práticas de interferência dos usuários nos seus rumos. Tal característica, naturalmente, não invalida o fato de que a exigência prévia do aporte de mão-de-obra, embora não assegure um desenrolar totalmente previsível ou "planificável", é um dos fatores que impõem limites para a participação dos usuários nos processos decisórios que a implantação desses programas envolve. Estes limites e, de forma geral, o conjunto de constrangimentos decorrentes da iniciativa

governamental na confecção dos projetos, levam a um enfraquecimento da "autonomia" ou "direção" das coletividades populares no seu andamento.

Não pretendemos aqui entrar na discussão em torno da validade da noção de autonomia, entendida seja enquanto atribuição de sentido a uma ação social, seja enquanto valor no interior de um quadro normativo de referência (geralmente identificado com concepções ideológico-políticas). Independentemente disto, cabe chamar atenção para o fato de que estamos lidando com formas de intervenção pública, ou seja, formas de penetração do aparato estatal na sociedade que configuram um quadro de relações diante do qual, quase que por definição, a noção de autonomia mostra-se pouco aderente.

Esta consideração aplica-se de maneira clara nas experiências de promoção habitacional levadas a cabo pelo Governo Braga, como no caso do Projeto Bayeux. Mais do que a ausência de autonomia dos beneficiários na condução dos projetos, observa-se uma forte assimetria nas relações constituídas entre o poder público e a clientela. Isto é, a agência governamental cabia não somente a montagem dos empreendimentos como também a gestão de instrumentos de organização e representação dos usuários. Portanto, a participação destes na implementação dos projetos representava, sobretudo, um modo de integração nas linhas de atuação definidas pelas agências governamentais e seus quadros técnico-administrativos.

Tratava-se, essencialmente, de conferir um forte aspecto de formalização às relações entre as camadas populares e o poder público, de modo que este se constituísse não apenas em interlocutor mas em verdadeiro elemento constitutivo do associativismo local. As relações instauradas ao longo da implementação de projetos como o Mutirão-Bayeux ilustram exemplarmente este modelo de ação social, marcado pelo incentivo e patrocínio de diversos mecanismos de organização da população: desde grupos de mães, idosos, etc. até as Associações de Moradores, criadas e mantidas a partir da iniciativa pública.

Deste modo, a intervenção governamental modelava o perfil organizativo das populações alvo de suas políticas, no sentido de redefinir o elenco de interlocutores legítimos em seu seio. Isto significava, de um lado, a exclusão de determinados atores (como as entidades ligadas à Igreja Católica) e, de outro, a criação de uma "identidade comunitária" institucionalizada e formalmente homogênea (?). Isto permite pensar, em termos mais gerais, que a gestão de mecanismos participativos, na implementação das políticas públicas, não constitui garantia da existência de modalidades "democráticas" de relação política (conforme Wrobel e Gómez de Souza, 1985), uma

vez que os conflitos, desigualdades e multiplicidades de interesses encontram obstáculos para sua expressão plena.

A experiência do Governo Braga, e particularmente da FUNSAT, é também sugestiva para a reflexão em torno dos modelos de relação política que podem ser estabelecidos entre a institucionalidade pública e as camadas populares atingidas por seus programas sociais. Neste sentido, é importante, no caso examinado, chamar atenção para o destacado papel exercido pela Presidente da FUNSAT, Lúcia Braga. Trata-se de algo sem dúvida relevante, na medida em que permite evidenciar o tipo de relação política e de padrão de legitimidade fomentado por aquela instituição.

Muito mais do que os aspectos técnico-burocráticos, cabe salientar o peso exercido por uma liderança personalizada, com forte apelo carismático. Vale afirmar que a Presidente da FUNSAT foi o elemento nuclear de toda política social executada naquela gestão. Isto se liga tanto à sua considerável capacidade de mobilização de recursos humanos e financeiros quanto, particularmente, a um tipo de atuação que combinava sua presença física direta com a criação de lideranças intermediárias, isto é, agentes comunitários a ela vinculados politicamente.

Este modelo de relação política refletiu-se de forma bastante nítida na relação entre a Presidente da FUNSAT e a clientela dos loteamentos onde foram implantados os projetos habitacionais. Isto se expressava não apenas na visibilidade de seu prestígio pessoal junto aquelas populações, como também na sua influência na criação e gestão das Associações de Moradores locais.

A propósito, registre-se que os Presidentes destas Associações mantinham muitas vezes relações políticas e institucionais com Lúcia Braga, uma vez que eram contratados pela FUNSAT como funcionários. Por sua vez, as Associações tendiam a reproduzir com os moradores o padrão de atuação política instaurado pela Presidente da FUNSAT: relações do tipo clientelístico, marcadamente centralizadas na pessoa do Presidente.

A partir da extinção da FUNSAT, com a mudança do Governo Estadual, a Frente de Ação Comunitária (FAC) - organismo criado em sua substituição - produziu uma avaliação do trabalho anteriormente realizado, na qual sublinhava a "dependência" gerada pelo clientelismo que caracterizou a gestão Braga. Segundo o documento, a organização sistemática de grupos e associações funcionava essencialmente para "servir como suporte na campanha eleitoral",

uma vez que os organismos criados eram atrelados ao Governo do Estado (FAC, 1987). Visões críticas com este teor foram também produzidas por diferentes pesquisadores da UFPA. Segundo sua formulação, a ação social do Governo Braga pode ser assim entendida: "Ao nosso ver, as variadas frentes de intervenção do Estado junto à população carente representam, não uma resposta definitiva a seus problemas, mas uma estratégia que funcionou como estancamento de formas mais virulentas de descontentamento e luta utilizada por estas populações, na tentativa de melhores condições de vida" (vários autores, 1978).

Sem negar seus aspectos pertinentes, este tipo de avaliação envolve, ao nosso ver, alguns problemas, que cabe levantar na parte final deste artigo.

Em primeiro lugar, é preciso salientar a relativa debilidade da crítica à utilização, em momento de eleições, das lideranças geradas a partir da relação entre a FUNSAT (ou seja, o Governo Estadual) e as populações de baixa renda. Sem dúvida, a capitalização político-eleitoral da intervenção pública não é apanágio de tal ou qual corrente ideológica, mas antes um traço generalizado e de certo modo inerente à atividade.

Em segundo lugar, vale indagar até que ponto a vinculação dos organismos de representação local ao poder público significou tão somente um enfraquecimento de sua capacidade de negociação política. Tal questionamento passaria tanto por reavaliar a efetiva força até então do associativismo na Grande João Pessoa, quanto pelo acompanhamento da atuação das diversas associações criadas ao longo do governo em questão.

Em termos mais abrangentes, julgamos que a experiência do Governo Braga é bastante interessante para a reflexão sobre políticas públicas apoiadas no princípio da participação das coletividades populares. Isto porque se apresenta como uma espécie de caso limite de uma estratégia participativa calcada em formas políticas consideradas tradicionais ou arcaicas, com elementos acentuadamente autoritários (como é o caso do clientelismo associado à personalização de tipo carismático).

Como vimos, trata-se de um processo de criação de mecanismos participativos intensamente normatizados pelo poder público. Estes mecanismos representam sobretudo formas de integração das clientelas nas diretrizes das políticas oficiais. Neste sentido a participação aparece como algo que se impõe como um "dever" (cf. Wrobel e Gomes de Souza, 1985), mais do que como direito conquistado. Por outro lado, a prática do clientelismo

indica a presença de relações de "favor" e reciprocidade, embora incorporando elementos "modernos", como as organizações locais, a participação comunitária na implementação das políticas, etc.

Todavia, as ambiguidades e mesmo as potencialidades destas políticas não devem ser totalmente desconsideradas, tal como parece ocorrer nas abordagens críticas antes mencionadas. Ao nosso ver, o cerne da questão consiste em localizar o aspecto dinâmico das relações políticas instauradas na implementação dos programas participativos. Tal aspecto não nos parece passível de apreensão a partir de referenciais do tipo custo-benefício, ou de qualificações genéricas como na dualidade autonomia-cooptação, ou ainda de tipologias que procuram distinguir formas mais ou menos "efetivas" ou "verdadeiras" de participação popular (Lemos, 1978).

Consideramos que políticas descentralizadas, que incorporam em alguma medida a participação dos usuários, apresentam um desenrolar dificilmente explicável a partir de uma lógica única. Mesmo em um caso limite, como o da experiência aqui mencionada, é possível identificar elementos ambíguos ou não previsíveis. Isto é, a despeito da forte penetração do aparato estatal nas coletividades populares, enquanto agente organizador, nem por isto as relações estabelecidas indicam a viabilização plena dos mecanismos de controle social acionados.

O Projeto Bayeux e a experiência da Paraíba, como um todo, são bastante ilustrativos a esse respeito pois, a partir da gestão Braga, configurou-se inegavelmente um quadro de demandas sociais relativas ao habitat ainda mais acentuado que no período anterior. Isto se traduz em reivindicações por equipamentos coletivos, infra-estrutura, direito de posse da terra, enfim, um conjunto de questões postas em cena ainda mais claramente a partir do intercâmbio das camadas populares com o poder público. O tratamento destas questões significa, concretamente, a gestação de espaços (abertos, desiguais, multidimensionais) de negociação em torno de transferências de recursos e de poder.

A partir destas considerações, julgamos que a discussão em torno das estratégias participativas de política pública (como no caso dos programas de autoconstrução) deve apontar para uma análise dinâmica dos espaços de negociação abertos, a partir de diferentes formas de intervenção governamental. A despeito da singularidade irreduzível de cada caso, como o da Paraíba, suponemos que é possível extrair dali algumas questões gerais como as aqui levantadas, passíveis de serem introduzidas tanto no debate teórico quanto no estudo de experiências concretas.

#### NOTAS

- (1) Para uma análise detalhada do contexto em que surgem estas políticas, ver FIORI, J. e RAMIREZ, R. - Notes for a comparative research on self-help housing policies in Latin America - Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, Texto para Discussão nº 117, 1987.
- (2) Esta pesquisa é um dos módulos que compõe o Projeto de Pesquisa "Sistema Financeiro da Habitação: acompanhamento da conjuntura, impactos sobre o setor imobiliário e formas alternativas de produção habitacional" (IEI/UFRJ), que conta com o apoio financeiro da Caixa Econômica Federal.
- (3) O debate em torno da questão da participação do usuário produziu uma enorme controvérsia teórica. O escopo deste artigo não permite um maior aprofundamento deste debate. Para uma análise detalhada ver WARD, Peter - Self-help housing: a critique Mansel - London, 1982.
- (4) Os documentos mencionados são: BNH - Seminário sobre Mutirão: a participação da população na produção de habitações, Recife, 1984 (P. Oficial) e BNH - Documento final do grupo de trabalho da autoconstrução, IP 004/84. As declarações do então Presidente do BNH (Nelson da Matta) e do Ministro do Interior (Mário Andreazza) estão publicadas em diversos jornais locais e ainda na Revista da FUNSAT, nº 1, 1983.
- (5) Conforme informações obtidas em entrevistas com moradores e técnicos governamentais envolvidos na implementação do Projeto Bayeux.
- (6) Ver, a propósito, BNH - Documento final do Grupo de Trabalho da autoconstrução, IP 004/84.

- (7) Sobre a idéia da "identidade comunitária" formalmente homogênea, ver Wrobel, V. e Gómez de Souza, I. - Democracia e participação: direito ou favor (Relatório Final - Pesquisa PUC/Fundação Ford). Rio de Janeiro, PUC, 1985.

#### BIBLIOGRAFIA

- AZEVEDO, Sérgio de - A autoconstrução como base de uma política habitacional: alternativa ou mito? Friburgo, 1981 (V Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS).
- "Política de Habitação Popular e Subdesenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas", in DINIZ, E. (org.), Políticas Públicas para áreas urbanas. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- Notas sobre os problemas de autoconstrução. Rio de Janeiro, 1984 (mimeo).
- AZEVEDO, Sérgio de, e ANDRADE, L.A. de - Habitação e poder, Rio de Janeiro, Zahar, 1981.
- BNH - Resolução 135/82.
- Seminário sobre mutirão: a participação da população na produção de habitações, Recife, 1984 (P.Oficial).
- Documento final do grupo de trabalho da autoconstrução, IP 004/84.
- Diretrizes do Programa Nacional de Autoconstrução, 1984, (P. Oficial).
- BNH - Resolução do Conselho de Administração do BNH - RC nº 05/84.
- Resolução da Diretoria do BNH - RD nº 08/84
- BOLAFFI, Gabriel - Habitação Popular em São Paulo: Balanço Crítico e Recomendações, Águas de São Pedro, 1985 (IX Reunião Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS).

- BOUDUK, Nabil - Programas Alternativos de Habitação Popular: Dilemas e Perspectivas, Campos do Jordão, 1986 ( X Reunião Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS).
- BURGESS, Rod - Self-help housing advocacy: a curious form of radicalism. A critique of the work of Hohn F.C. Turner. In Ward, Peter (org.) - Self-help housing: a critique - London - Mansell, 1982.
- EGLER, Tamara. A gestão estatal da construção. João Pessoa, 1987, mimeo.
- FAC - Propostas e questionamentos da equipe técnica. João Pessoa, 1987, mimeo.
- FIORI, J. e RAMIREZ, R. - Notes for a comparative research on self-help housing policies in Latin America. IEI/UFPRJ Texto para Discussão nº 117 - Rio de Janeiro.
- FUNSAT - Projeto Mutirão (Programa de desenvolvimento comunitário). João Pessoa, FUNSAT/GEP, 1983.
- GÓMEZ DE SOUZA, Isabel - Pressupostos ideológicos da estratégia participativa de administração pública - Rio de Janeiro, IEI/UFPRJ, Texto para Discussão nº 85, 1986.
- HARMS, Hans - Historical perspectives on the practice and purpose of self-help housing. In Ward, Peter (org.). Self-help housing: a critique - London - Mansell, 1982.
- LEMOS, Noelle - La participation populaire dans la gestion de l'habitat. Paris, 1978, mimeo.
- OLIVEIRA, Francisco de - A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista, São Paulo, Brasiliense, Edição Cebrap, 1975.

- PRADILLA, Emilio - "Notas acerca del Problema de la vivienda", Ideologia y Sociedad, Bogotá, nº 16, jan/mar, 1976, p.p. 70-107.
- "La ideologia burguesa y el problema de la vivienda: crítica a das 'Teorias' ideologicas", Ideologia y Sociedad, nº 19, out. 1976, p.p. 17-35.
- REVISTA DA FUNSAT, nºs 1, 2, 3, 4. João Pessoa, FUNSAT/GEP, 1983/4.
- TURNER, John, Housing by People: towards autonomy in building environments. Marion Books - London, 1976.
- Uncontrolled urban settlements: problems and policies. In Bresse, Gerald (org.), The city in Newly Developing Countries - Englewood Cliffs, N.Y. Prentice Hall, 1969.
- Vários Autores - Movimentos sociais urbanos e Estado no Nordeste: a unidade urbana de João Pessoa. João Pessoa, 1987, mimeo.
- WROBEL, Vera - Democracia e participação: direito ou favor? (Relatório final. Pesquisa PUC-Fundação Ford). Rio de Janeiro, PUC, 1985.



PUBLICAÇÕES DO IEI EM 1987

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

	Nº de páginas
107. PROCHNIK, Victor. <u>O macrocomplexo da construção civil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 107)	143
108. TAVARES, Ricardo A.W., <u>Aritmética política ou natural? (Demografia: Fuga em quatro movimentos).</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 108)	26
109. TAUILLE, José Ricardo e OLIVEIRA, Carlos Eduardo Melo de. <u>Difusão de automação no Brasil e os efeitos sobre o emprego. Uma resenha da literatura nacional.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 109)	47
110. SILVEIRA, Caio César L. Prates de. <u>Plano Cruzado : A dramática reversão de expectativas.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 110).	30
111. TAUILLE, José Ricardo. <u>Automação e Competitividade: uma avaliação das tendências no Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 111).	150
112. ALMEIDA, Júlio Gomes de e ORTEGA, José Antonio. <u>Financiamento e desempenho financeiro das empresas industriais no Brasil.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 112)	119
113. PROCHNIK, Victor. <u>Estrutura e dinâmica dos complexos industriais na economia brasileira.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 113)	51
114. FONSECA, Manuel Alcino da. <u>Uma análise das relações estruturais da economia brasileira.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 114)	25
115. JAGUARIBE, Anna Maria. <u>A política tecnológica e sua articulação com a política econômica. Elementos para uma análise da ação do estado.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 115)	76
116. SOUZA, Isabel R.O. Gómez de. <u>Referencial teórico para a análise da política social.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 116)	28
117. FIORI, Jorge e RAMIREZ, Ronaldo. <u>Notes for a comparative research on self-help housing policies in Latin America.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 117)	28
118. BENETTI, Carlo. <u>Valor, excedente e moeda.</u> IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 118)	19

Nº de  
páginas

119. MOREIRA, Maurício Mesquita. Progresso Técnico e Estrutura de mercado: a indústria internacional de telecomunicações. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 119)
120. LOPES, Fernando Reis; SERRANO, Franklin Leon Peres. Marx e a Mercadoria Força de Trabalho. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 120)
121. FIGUEIREDO, José B.; TAVARES, Ricardo. O Componente Demográfico no Desenho das Políticas de Desenvolvimento Urbano. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 121)
122. CORIAT, Benjamin; SABOIA, João. Régime d'accumulation et rapport salarial au Brésil - un processus de fordisation forcée et contrariée. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 122)
123. PROCHNIK, Victor. A Contribuição da Universidade para o Desenvolvimento da Informática no Brasil. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 123)
124. FABRIANI, Carmen Beatriz; PEREIRA, Vera Maria C.- Tendências e Divergências Sobre o Modelo de Intervenção Pública no Saneamento Básico. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 124)
125. TOLOSA, Hamilton C. Condicionantes Econômicas e Opções da Política Urbana no Brasil. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 125)
126. SALM, Cláudio; SILVA, Luiz Carlos Eichenberg. Industrialização e Integração do Mercado de Trabalho Brasileiro. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 126)
127. CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Keynes on probability and uncertainty. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 127)
128. LEITE, Antonio Dias. Plano Cruzado - Esperança e Decepção. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 128)
129. CARVALHO, Fernando J. Cardim de. O Caminho da Revolução: O Treatise on Money na Revolução Keynesiana. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 129)
130. CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Keynes on the Instability of Capitalism and the Theory of Business Cycles. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão 130)
131. FIORI, José Luís; JAGUARIBE, Anna Maria. Repensando o Papel do Estado no Desenvolvimento Brasileiro: uma Agenda de Estudos. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 131)

81

34

35

52

39

45

34

51

29

144

24

39

53

132. MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Os Impactos Sociais da Crise Econômica, Políticas Sociais e Transição Democrática. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 132).

Nº de  
páginas

78

133. VIANNA, Cid Manso de Mello. Política de Medicamentos versus Política de Produção de Fármacos. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 133).

17

134. MEDICI, André Cezar. O Custeio da Política Social ao Nível Regional: Subsídios Para uma Estratégia de Descentralização. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987. (Discussão, 134)

51

135. CASTRO, Antonio Barros de, e SOUZA, Francisco Eduardo Pires de. O Saldo e a Dívida. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 135)

31

136. ERBER, Fábio S. Política Industrial no Brasil - Um Quadro Analítico e Algumas Propostas. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 136)

24

137. OLIVEIRA, Isabel de Assis Ribeiro de. Mulher em Dados. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 137)

70

138. PERLMAN, Janice E. Mega-Strategies for Mega-Cities. A Project to accelerate the generation of effective social and technological innovation. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 138)

49

139. AFONSO, José Roberto R. e DAIN, Sulamis. O Setor Público e as Finanças Públicas na América Latina: o Caso do Brasil. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 139)

115

140. GIAMBIAGI, Fabio. Paridades Cambiais, Dívida Externa e Ajustamento - Reflexões Sobre o Caso Brasileiro: 1983/86. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão 140)

32

141. SALGADO, Lucia Helena. Privatização: Mais um Passo do Capitalismo. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 141).

17

142. PERLMAN, Janice E. Megacities and Innovative Technologies. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão 142).

22

143. SABOIA, João. Teoria da Regulação e "Rapport Salarial" no Brasil. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 143).

42

144. LIMA, Fernando Carlos G. de Cerqueira e GOMES, Maria Celia. O Novo SFH: A Herança de Velhos Problemas. IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987 (Discussão, 144)

31